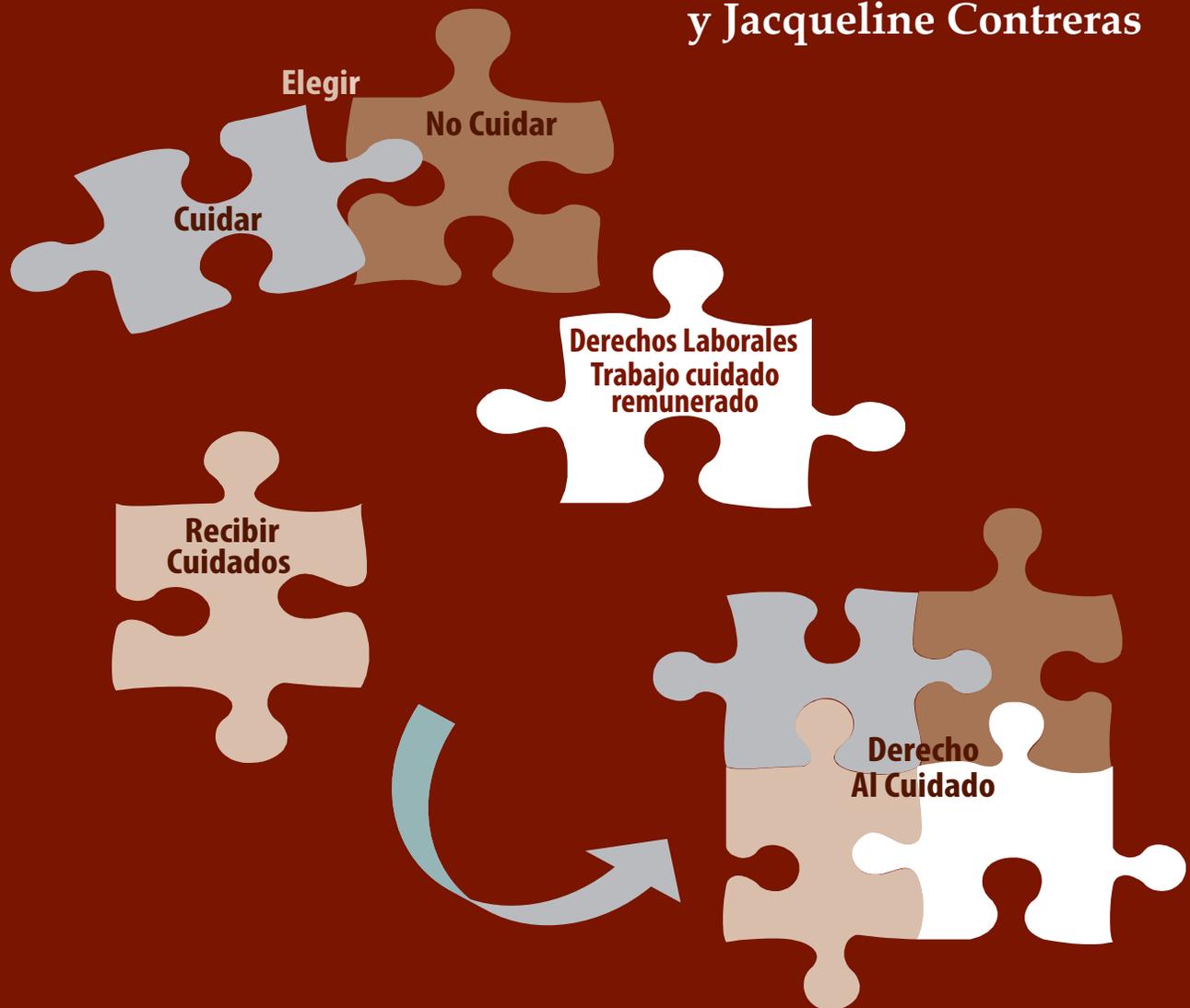


La organización social de los cuidados y vulneración de derechos en Ecuador

Natalia Genta
y Jacqueline Contreras



La organización social de los cuidados y vulneración de derechos en Ecuador

Natalia Genta y Jacqueline Contreras



ONU Mujeres es la organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Como defensora mundial de mujeres y niñas, ONU Mujeres fue establecida para acelerar el progreso que conllevará a mejorar las condiciones de vida de las mujeres y para responder a las necesidades que enfrentan alrededor del mundo.

ONU Mujeres apoya a los Estados Miembros de las Naciones Unidas en el establecimiento de normas internacionales para lograr la igualdad de género y trabaja con los gobiernos y la sociedad civil en la creación de leyes, políticas, programas y servicios necesarios para implementar dichas normas. También respalda la participación igualitaria de las mujeres en todos los aspectos de la vida, enfocándose en cinco áreas prioritarias: el incremento del liderazgo y de la participación de las mujeres; la eliminación de la violencia contra las mujeres; la participación de las mujeres en todos los procesos de paz y seguridad; el aumento del empoderamiento económico de las mujeres; y la incorporación de la igualdad de género como elemento central de la planificación del desarrollo y del presupuesto nacional. ONU Mujeres también coordina y promueve el trabajo del sistema de las Naciones Unidas para alcanzar la igualdad de género.

La organización social de los cuidados y vulneración de derechos en Ecuador

Autoras: Natalia Genta y Jacqueline Contreras (FLACSO Ecuador)

Coordinadora: Amaia P. Orozco

Diseño y diagramación: Sughey Abreu

ONU Mujeres. Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. Oficina de Santo Domingo.

César Nicolás Penson 102-A

Santo Domingo, República Dominicana

Tel: 1-809-685-2111

Fax: 1-809-685-2117

Página Web: www.unwomen.org

ISBN: 978-1-936291-50-2

Las opiniones expresadas en esta publicación son las de las autoras y no reflejan necesariamente la opinión de ONU Mujeres, las Naciones Unidas o de sus organizaciones afiliadas.



La organización social de los cuidados y vulneración de derechos en Ecuador por Natalia Genta y Jacqueline Contreras está bajo licencia de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 Unported

Usted es libre de:

 copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra

Bajo las condiciones siguientes:

 Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).

 No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

 Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Entendiendo que:

*Renuncia - Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor

*Dominio Público - Cuando la obra o alguno de sus elementos se halle en el dominio público según la ley vigente aplicable, esta situación no quedará afectada por la licencia.

Otros derechos - Los derechos siguientes no quedan afectados por la licencia de ninguna manera:

- o Los derechos derivados de usos legítimos u otras limitaciones reconocidas por ley no se ven afectados por lo anterior.
- o Los derechos morales del autor;
- o Derechos que pueden ostentar otras personas sobre la propia obra o su uso, como por ejemplo derechos de imagen o de privacidad.

Aviso - Al reutilizar o distribuir la obra, tiene que dejar bien claro los términos de la licencia de esta obra.

Este documento fue elaborado en el marco del proyecto de investigación “Construyendo redes: migrantes latinoamericanas en las cadenas globales de cuidado” ejecutado por el antiguo INSTRAW (ahora ONU Mujeres) con financiación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Dicho proyecto se ha ejecutado de manera simultánea y bajo un mismo marco conceptual y metodológico en Chile, Perú, Bolivia, Ecuador y España, de manera que puede encontrarse un análisis similar sobre la organización social de los cuidados y la vulneración de derechos para cada uno de los cuatro países restantes.

Este proyecto tenía como objetivo general contribuir a la formulación de propuestas que integren el componente del cuidado como eje central del desarrollo y que valoricen el trabajo de cuidados, la responsabilidad colectiva y la igualdad de género en la provisión de cuidados. Y, como uno de sus objetivos específicos, generar datos fiables sobre el papel de la migración femenina –intra y extrarregional- en la reorganización social de los cuidados de dos países de destino (Chile y España) de las mujeres procedentes de tres países de América Latina (Ecuador, Perú y Bolivia). Este documento es uno de los insumos utilizados para cumplir con estos objetivos.

Los equipos encargados de las investigaciones en los países han sido: Postgrado Multidisciplinario en Ciencias del Desarrollo-Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA) en Bolivia, Centro de Estudios de la Mujer (CEM) en Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-sede Ecuador (FLACSO-Ecuador) en Ecuador, Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas- Pontificia Universidad Católica del Perú (CISEPA-PUCP) en Perú y el antiguo UN-INSTRAW en España (ahora ONU Mujeres).

Índice

Introducción y organización del documento.....	1
1. Demanda potencial de cuidado.....	4
1.1 Aspectos poblacionales.....	4
1.2 Estructura familiar y política de conciliación.....	10
2. Oferta de cuidado.....	15
2.1 Desde el Estado.....	15
2.1.1 Panorama general sobre la evolución de las políticas sociales en Ecuador.....	15
2.1.2 Inversión social.....	19
2.1.3 Marco regulatorio e institucionalidad.....	21
2.1.4 Programas sociales	26
2.1.5 Programas sociales para la población migrante.....	30
2.2 Desde el mercado: sectores ocupacionales del trabajo de cuidado.....	33
2.2.1 Marco regulatorio laboral	34
2.2.2 Características generales de los empleos de cuidado.....	38
2.2.3 Dos selecciones: servicio doméstico y trabajo del hogar no remunerado.....	40
2.3 Desde las familias.....	44
2.3.1 Características generales del uso del tiempo de mujeres y hombres en el Ecuador.....	45
2.3.2 Distribución del tiempo en hogares donde uno de los miembros ha migrado.....	54
3. Nodos de vulneración de derechos.....	60
3.1 Derecho a recibir cuidado-derecho a elegir sobre los cuidados.....	60
3.2 Derecho a proveer cuidado.....	62
3.2.1 Derecho a no cuidar, derecho a elegir sobre los cuidados.....	62
3.2.2 Derecho a cuidar, conciliación vida laboral y familiar.....	63
3.3 Derechos laborales.....	63

Índice de gráficos

• Gráfico 1: El trabajo de cuidado en la sociedad, interacción entre las esferas públicas y privadas.....	2
• Gráfico 2: Pirámide de población nacional 1990.....	4
• Gráfico 3: Pirámide de población nacional 2001.....	4
• Gráfico 4: Pirámide de población de Cañar 1990.....	6
• Gráfico 5: Pirámide de población de Cañar 2001.....	6
• Gráfico 6: Pirámide de población de Guayas 1990.....	7
• Gráfico 7: Pirámide de población de Guayas 2001.....	7
• Gráfico 8: Pirámide de población de Pichincha 1990.....	8
• Gráfico 9: Pirámide de población de Pichincha 2001.....	8
• Gráfico 10: Tasa de matrimonio y tasa de divorcios, período 1998-2000.....	10
• Gráfico 11: Tipos de familias en tres años. 1995-1999-2006.....	11
• Gráfico 12: Porcentaje de niños menores de 5 años según parentesco con la persona que pasa la mayor parte de su tiempo. 2004.....	14
• Gráfico 13: Inversión social per cápita en dólares. Periodo 1995-2008.....	16
• Gráfico 14: Coeficiente de Gini. Periodo 1988-2008.....	18
• Gráfico 15: Inversión social por sectores como porcentaje de PBI. 2007.....	19
• Gráfico 16: Porcentaje de hogares con algún miembro migrante y con infantes en edad escolar. 2007.....	30
• Gráfico 17: Porcentaje de hogares con algún miembro migrante y con infantes en edad escolar que reciben desayuno escolar y almuerzo escolar. 2007.....	30
• Gráfico 18: Porcentaje de hogares con algún miembro migrante y con infantes en edad escolar que reciben el bono de desarrollo humano. 2007.....	31
• Gráfico 19: Porcentaje de ocupación por sexo según sector formal, informal y servicio doméstico. 2008.....	36
• Gráfico 20: Distribución por sexo de las categorías ocupacionales. 2008.....	37
• Gráfico 21: Distribución por sexo de las ramas de actividad. 2008.....	39
• Gráfico 22: Ramas de actividad relacionadas con el cuidado según tenencia de seguro. 2008.....	40
• Gráfico 23: Distribución por sexo de la población ocupada en trabajo no remunerado. 2008.....	41
• Gráfico 24: Distribución por sexo de la población ocupada en servicio doméstico. 2008.....	41
• Gráfico 25: Distribución de la población ocupada en trabajo no remunerado por sexo y estado civil. 2008....	42
• Gráfico 26: Distribución de la población ocupada en trabajo no remunerado por sexo y grupos de edad. 2008.....	42
• Gráfico 27: Distribución porcentual de hombres ocupados en trabajo no remunerado y servicio doméstico según jornada de trabajo. 2008.....	43
• Gráfico 28: Distribución porcentual de mujeres ocupadas en trabajo no remunerado y servicio doméstico según jornada de trabajo. 2008.....	43
• Gráfico 29: Distribución porcentual de personas cuidadoras según sexo y grupo de edad. 2007.....	46
• Gráfico 30: Distribución porcentual de personas cuidadoras según rango de edad, sexo y quintil de ingreso. 2007.....	47
• Gráfico 31: Personas cuidadoras según sexo y condición de actividad. 2007.....	48
• Gráfico 32: Persona cuidadoras por sexo según horas semanales de trabajo remunerado y quintiles de ingreso.....	49

- **Gráfico 33:** Responsables del hogar por sexo según rango de horas semanales de trabajo remunerado y no remunerado. 2007..... **50**
- **Gráfico 34:** Distribución porcentual de las personas responsables del hogar según sexo, tipos de familia y horas semanales de trabajo no remunerado. 2007..... **50**
- **Gráfico 35:** Distribución porcentual de las personas responsables del hogar según sexo, número de hijos y horas semanales de trabajo no remunerado. 2007..... **51**
- **Gráfico 36:** Carga global de trabajo por sexo..... **51**
- **Gráfico 37:** Distribución porcentual de trabajo remunerado y no remunerado por sexo..... **52**
- **Gráfico 38:** Horas semanales de participación en diversas actividades no remuneradas por sexo. 2007..... **52**
- **Gráfico 39:** Distribución porcentual de personas menores de 12 años dedicadas a la realización de quehaceres domésticos por sexo en países seleccionados (Nicaragua, Bolivia, Guatemala, Ecuador y México)..... **53**
- **Gráfico 40:** Distribución porcentual de la persona que migra según parentesco con la que permanece a cargo. 2007..... **54**
- **Gráfico 41:** Distribución porcentual del hogar con migrantes que dejaron menores de 18 años según sexo del migrante. 2007..... **55**
- **Gráfico 42:** Distribución por sexo de la persona cuidadora según pertenezca o no a un hogar con algún miembro migrante. 2007..... **55**
- **Gráfico 43:** Distribución por sexo de las personas cuidadoras menores de 18 años según pertenencia o no a un hogar con algún miembro migrante. 2007..... **56**
- **Gráfico 44:** Distribución por sexo de las personas cuidadoras según parentesco y sexo del jefe de hogar..... **56**
- **Gráfico 45:** Distribución porcentual de personas responsables del hogar por sexo según rango de horas de trabajo no remunerado según pertenezca o no a un hogar con algún miembro migrante. 2007..... **57**
- **Gráfico 46:** Distribución porcentual de personas responsables del hogar por sexo según rango de horas de trabajo remunerado según pertenezca o no a un hogar con algún miembro migrante. 2007..... **58**
- **Gráfico 47:** Promedio de horas de trabajo no remunerado según número de hijos del hogar y pertenencia o no a un hogar con algún miembro migrante y sexo de la persona responsable. **78**

Índice de cuadros

- **Cuadro 1:** Porcentaje de hogares según cantidad de miembros. 2007..... **12**
- **Cuadro 2:** Servicios específicos a migrantes y/o familiares según actividad, beneficiarios y organización proveedora. 2008..... **32**
- **Cuadro 3:** Promedio, desigualdad y brecha salarial por sexo según región del país. 2006..... **37**
- **Cuadro 4:** Distribución de la población ocupada según rama de actividad. 2008..... **38**
- **Cuadro 5:** Distribución de la población ocupada según categoría de ocupación. 2008..... **40**

Introducción y organización del documento

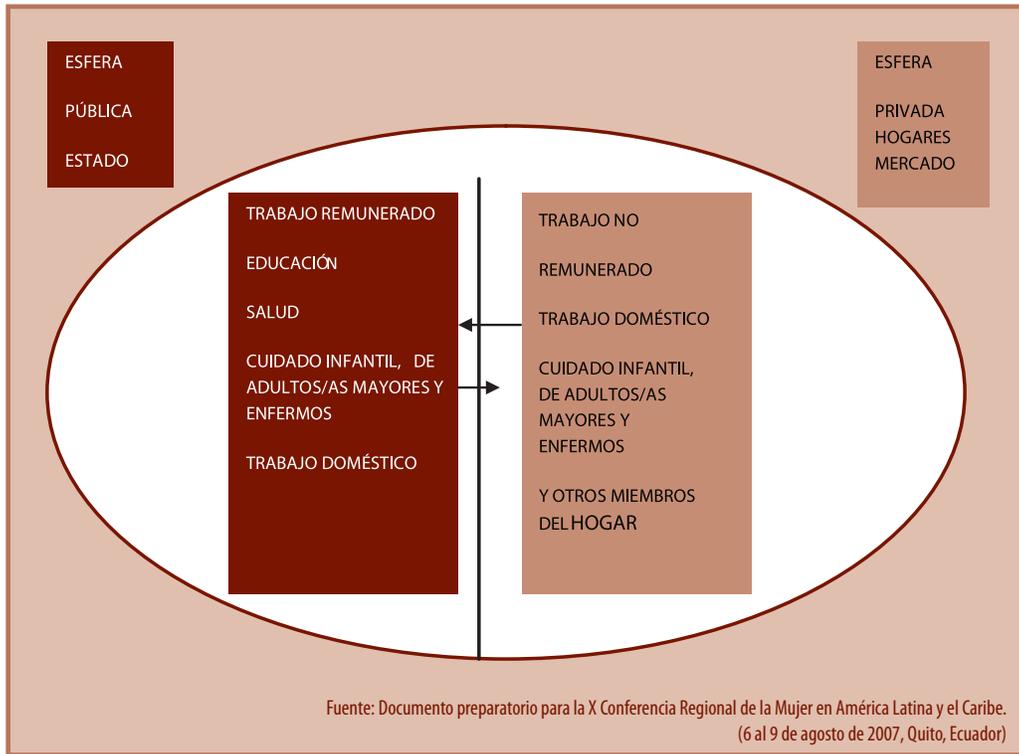
El objetivo de este documento es describir la oferta y demanda potencial de cuidados en la población ecuatoriana así como identificar los vacíos o necesidades existentes, para establecer la denominada “brecha de necesidades de cuidado”. Para esto, se comienza con una caracterización de la población en términos sociodemográficos básicos; de su estructura por sexo y edad; la evolución de la transición demográfica; las relaciones de dependencia y las estructuras familiares. Esto determinará la demanda potencial de cuidado, es decir, las necesidades potenciales de cuidado de la población en términos de los grupos de edades que la componen. Esta elección está basada en que existen grupos poblacionales con mayores necesidades potenciales de cuidado (menores de 14 y mayores de 65 años) y otros con mayor capacidad potencial de proveer cuidado (personas con edades comprendidas entre los 15 y 64 años). En términos simples, para este análisis, si la proporción del grupo “dependiente” es mayor que la del “independiente” la demanda potencial de cuidado será más alta que a la inversa.

Es claro que considerar a un grupo poblacional más “dependiente” de otro en función de su edad, responde a discursos sociales legitimados que definen quienes son los “objetos” de cuidado. Sin embargo, en este documento, no se cuestionarán tales selecciones porque serán retomadas en el análisis denominado “genealogías del cuidado” que buscará responder a otra de las preguntas centrales de esta investigación.

Continuando con este documento, en segundo lugar, se realiza una descripción y análisis de la oferta. Por oferta, se entiende la provisión de cuidado en educación, salud y cuidado directo, ofrecidas tanto por el estado, como por el mercado y los hogares. Con respecto a este último, es importante destacar que son las encuestas del uso del tiempo las que permiten cuantificar la carga de trabajo de cuidado que se realiza dentro de los hogares y particularmente por las mujeres. Sin los datos proporcionados por esta encuesta, no hubiera sido posible arribar al nivel de detalle alcanzado en el análisis de los comportamientos al interior de los hogares.

En este sentido, hemos analizado la demanda potencial y la oferta de cuidado en función del esquema siguiente que sirve como guía en todos los aspectos a tratar.

Gráfico 1: El trabajo de cuidado en la sociedad, interacción entre las esferas públicas y privadas



Como ya se dijo, la oferta de cuidado está clasificada en términos de la institución social proveedora (mercado, estado, familias) con lo que se descartó hacerlo por grupos poblacionales, que fue el criterio utilizado para evaluar la demanda. Esto, por dos elementos, en primer lugar, porque muchos de los programas sociales tienen como población beneficiaria a varios grupos poblacionales al mismo tiempo y en segundo lugar debido a que resulta difícil identificar la población receptora de cuidado de las distintas ocupaciones, es decir, por ejemplo saber cuáles son los grupos poblacionales cuidados por personal de la salud o por las trabajadoras del hogar.

Así, en lo que concierne al ámbito público, se consideraron los programas estatales de mayor cobertura en el país, en aspectos de cuidado directo (guarderías, centros infantiles, geriátricos) así como aquellos dedicados a las áreas de educación y salud. Al mismo tiempo, estos programas estatales pueden subdividirse en los que otorgan provisión directa, o indirecta (mixta) a través de organizaciones y fundaciones de la sociedad civil, es decir, lo que puede denominarse tercer sector.

Ahora bien, en lo que respecta a la provisión de cuidado en el mercado, esta es analizada a partir de la identificación de algunas categorías ocupacionales y ramas de actividad considerados proveedores. En este sen-

tido, se analiza su ubicación con respecto a otras actividades, en términos de remuneraciones, informalidad, valoración social, feminización, calidad de empleo, con énfasis en trabajadoras y trabajadores del servicio doméstico.

En lo que concierne a los hogares, se tomó en consideración la Encuesta del Uso del Tiempo 2007 para dar cuenta de aspectos centrales como las horas destinadas a las distintas actividades de cuidado al interior del hogar al mismo tiempo que se indagó en su relación con las horas asignadas al mercado. Además, en función de los datos disponibles, se estudia sobre las diferencias entre los hogares migrantes y los no migrantes para intentar evidenciar el impacto de la migración en la distribución del tiempo y en la dinámica de cuidado al interior del hogar.

Ahora bien, es importante tomar en consideración una última distinción entre trabajo remunerado y no remunerado. Es interesante reflexionar que ambas formas de trabajo están presentes en todas las instituciones proveedoras aunque en diferentes grados. Es el caso de los programas públicos que tienen convenios con ONGs y/o fundaciones, las cuales funcionan como proveedoras directas, y en donde una parte de sus trabajadores, y especialmente trabajadoras, son voluntarias, constituyendo una forma de trabajo no remunerado en el nivel de provisión estatal. También es el caso de programas estatales que basan una parte de su provisión en el trabajo gratuito de mujeres de las comunidades beneficiarias (por ejemplo proyectos que incluyen el trabajo de las denominadas “madres comunitarias” que se verá más adelante).

En cambio, en los hogares particulares es posible ver procesos contrarios, es decir, trabajo remunerado al interior de los mismos, especialmente los que se caracterizan por poseer integrantes migrantes. En este sentido, muchas veces las personas que se quedan en origen, (abuelas, abuelos, tías/os u otro miembro de la familia) y que están a cargo de otros miembros (hijos/as, hermanos o padres de migrantes) reciben una determinada cantidad de dinero (remesas), que no solamente está orientada a solventar los gastos de los familiares a cargo, sino también los suyos, estableciéndose una suerte de remuneración informal de los trabajo de cuidado que esta persona provee. Este intercambio, que no se conceptualiza como trabajo remunerado de cuidado en las percepciones de los miembros de la familia, tampoco se capta en la Encuesta de Uso del Tiempo (2007) pero sí a través de metodologías cualitativas como surge en varias de las entrevistas realizadas a familiares de migrantes en el país.

1. DEMANDA POTENCIAL DE CUIDADO

1.1. Aspectos poblacionales

Ecuador se ubica en los países de transición demográfica plena, es decir, que se han reducido en forma importante el nivel de fecundidad y el crecimiento poblacional. Éste ha pasado de 24,3 por mil en el período 1985-90 a 14,4 en 2000-05. (CEPAL, 2007). Por otra parte, la mortalidad comenzó su descenso a mediados del siglo XX mientras que la fecundidad lo hizo a fines de los sesenta y comienzos de los setenta, disminuyendo considerablemente en tan solo 35 años. (CEPAL, 2007). Estos cambios han generado diferencias en el peso de cada grupo etario en la estructura poblacional así como consecuencias en la demanda potencial de cuidado.

Gráfico 2: Pirámide de población nacional 1990

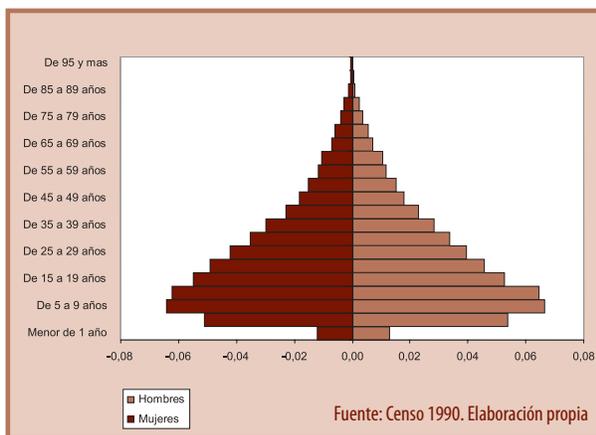
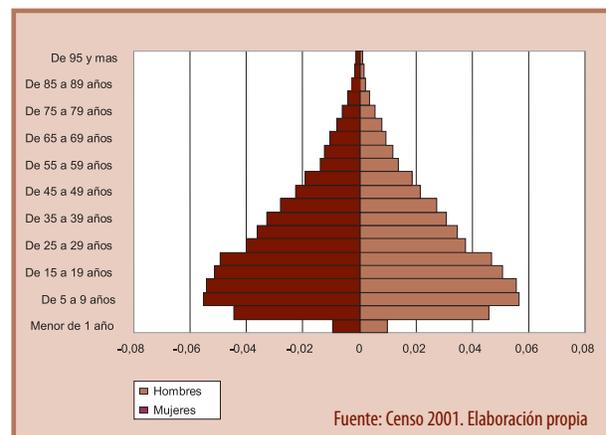


Gráfico 3: Pirámide de población nacional 2001



Al comparar las pirámides de población de los censos de 1990 y de 2001 se observa aún, la preeminencia de una población joven aunque con algunas excepciones en contra de esta tendencia. En primer lugar, puede verse un cambio en la base piramidal, producto del descenso en las tasas de fecundidad, lo que determina que la población de 0 a 15 años disminuya en un 5% su proporción entre 1990 y el 2001, llegando a representar el 33,2% de la población total. Así se pasa de una tasa global de 6 hijos por mujer en el quinquenio 1970-75 (CEPAL, 2007) a 3.3 hijos en el 2006 (SIISE 2008)

Sin embargo, este promedio oculta varias de las heterogeneidades que existen al interior del país. Así, mientras en el medio rural ésta tasa aumenta a 3.9 hijos por mujer, en el urbano disminuye a 2.9. También se aprecian variaciones según el grupo étnico; indígenas 4.9, mestizas 3.1, blancas 2.9. A pesar de que el componente étnico es un importante factor de diferenciación, es más relevante la distinción por quintiles de ingresos. Así, el primer quintil (los de menores ingresos) tiene una tasa global de 5.1 hijos por mujer, comparable a los datos para los países de transición demográfica rezagada (por ejemplo países africanos), mientras que en el quintil cinco (los de mayores ingresos) ésta es de 1.9, una tasa menor a la necesaria para el reemplazo poblacional (2,1 hijos por mujer) característica de los países en transición avanzada como el Cono Sur y Cuba en Latinoamérica. (Armas, 2008a)

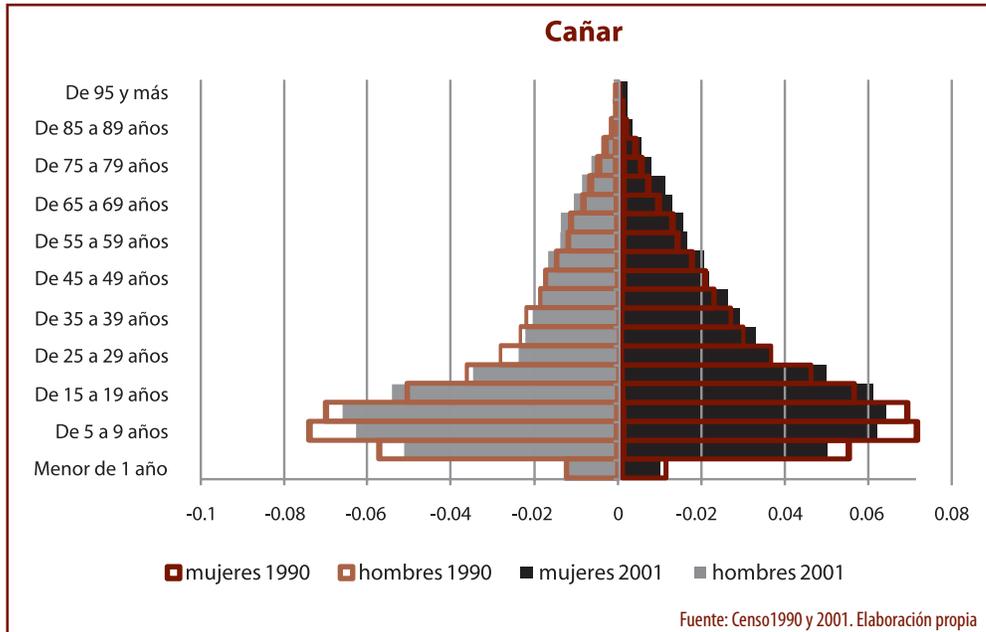
Con respecto a la mortalidad, se ha avanzado en el aumento de la esperanza de vida y al igual que la tendencia mundial, las mujeres viven más que los varones, aunque las causas de morbilidad y mortalidad son diferentes ya que la mayoría de ellas continua accediendo inequitativamente al seguro social como a las prestaciones de pensiones, jubilaciones y vejez. (Armas, 2008a).

Volviendo al análisis de las pirámides y como consecuencia de los cambios en la patrones de fecundidad y en las tasas de mortalidad de la población, se observa un ensanchamiento a lo largo de la mitad de la pirámide que coincide con el incremento de la proporción de las edades centrales (de 15 a 64 años) en un 4% entre 1990 y el 2001 siendo en este último año el 60% de la población total. (Censo, 2001)

Además, a partir del análisis de ambas pirámides es posible observar el impacto de la migración internacional en la dinámica poblacional. Así en la pirámide del año 2001 puede observarse una faltante poblacional en el grupo de edad de 20 a 25 años producto del aumento de la emigración internacional que crece a mediados de los años noventa. Esta migración de las edades más jóvenes, genera una reducción de las tasas de natalidad, ya que nacen menos niños en el país, mientras que contribuye al proceso de envejecimiento. Finalmente, tanto el ensanchamiento en la cúspide de la pirámide como el que se observa a lo largo de la mitad de la pirámide, es producto del envejecimiento por el que comienza a transitar el país ya que si para 1990 el peso de los mayores de 65 años es de 4,3% de la población, para el 2001 constituye el 6,6%.

Para completar el análisis, hemos tomado tres provincias del país con alto porcentaje de migrantes respecto a su población: Cañar, Guayas y Pichincha. Estos tres casos contribuyen a exponer la heterogeneidad de la migración ecuatoriana, y sobre todo son útiles para analizar sus impactos diferenciales en la organización del cuidado de la población en origen.

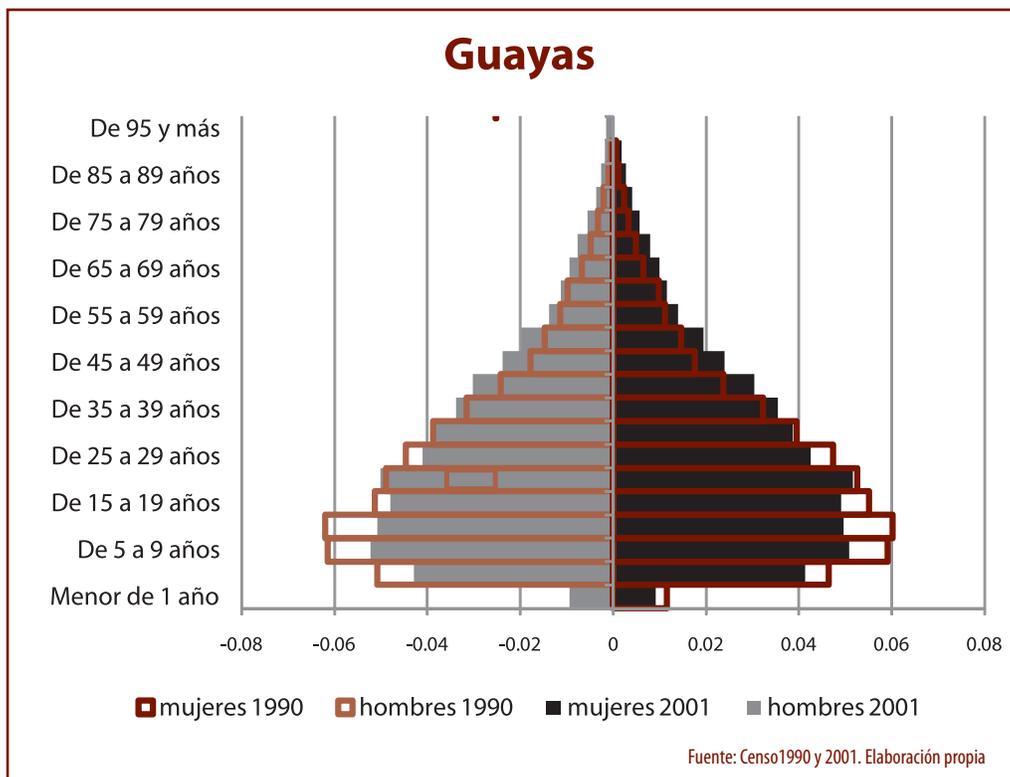
Gráficos 4 y 5: Comparación pirámide de población de Cañar 1990-2001



La provincia de Cañar representa el 1.7% de la población total. Tiene una estructura de edades joven, con un porcentaje alto de niños, niñas y adolescentes en el total. El 63,8% de los emigrantes de Cañar son hombres y están concentrados entre los 18 y los 39 años. (ECV 2006). Entre 1990 y 2001 la emigración internacional e interna, es notoria en el grupo de 20 a 25 años y de 26 a 29 donde se puede observar una faltante poblacional, de manera pronunciada en los hombres. Esto ya era visible en 1990 pero en el grupo de edades anterior, de 15 a 19 años y como en el 2001, más pronunciada en los hombres.

Como consecuencia de la emigración masculina y en edades jóvenes, la población de Cañar esta feminizada, con 84,9 hombres por cada 100 mujeres, y posee una población adulta mayor (8%) y de niños, niñas y adolescentes (38%) más alta que el promedio nacional. (Censo 2001). Esto muestra un panorama en donde las personas en edades centrales (sobre todo mujeres) no compensan las necesidades que demanda una población alta (en comparación con el promedio nacional) de niños, niñas y personas mayores.

Gráficos 6 y 7: Comparación pirámide de población de Guayas 1990-2001



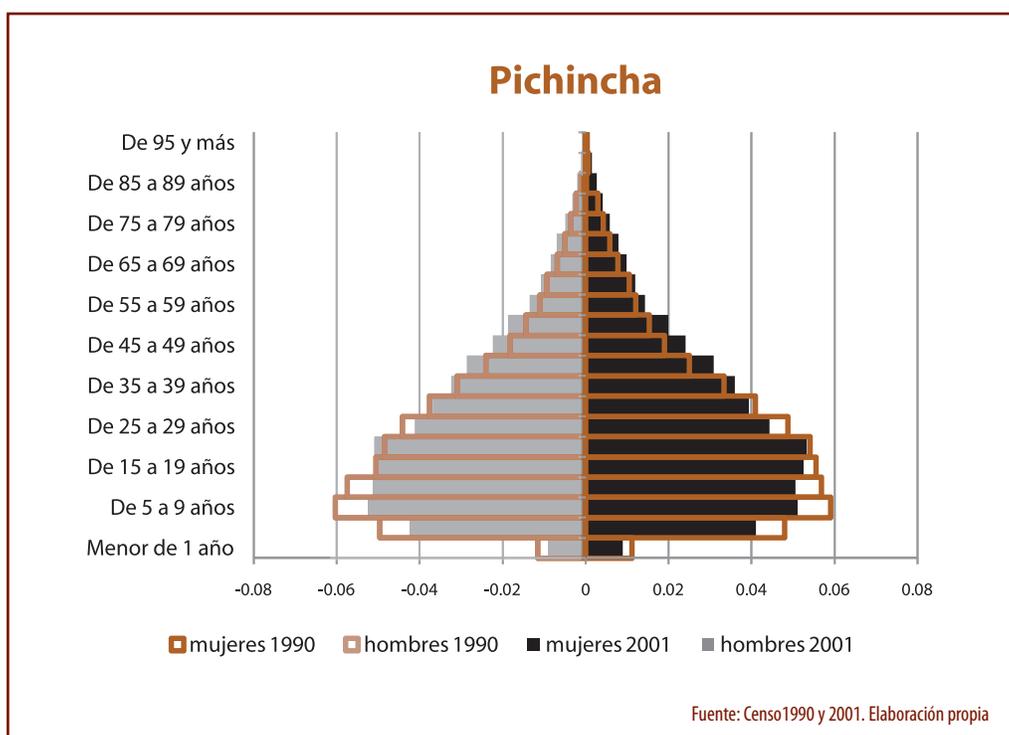
El 27.2% de la población ecuatoriana reside en Guayas, provincia que presenta un predominio en las edades centrales ya que se ve reducido el porcentaje de niños, niñas y adolescentes y aún no es pronunciado el porcentaje de personas mayores. Las faltantes o ausencias poblacionales, producto de emigraciones, es posible observarlas en el grupo de 15 a 19 años en 1990, más pronunciado en los varones mientras que en el año 2001 este se ve en las personas de 25 a 29 años y es más pronunciado en las mujeres, lo que puede entenderse por los cambios en los patrones migratorios en donde se pasa de una emigración masculina, más característica del sur del país, a una femenina. En este sentido, el 63.7% de los emigrantes de Guayas son mujeres (ECV 2006) y se dirigen hacia España e Italia, que es el destino del 60.6% de todos los migrantes de esta provincia. A esta faltante poblacional se suma una inmigración interna a la provincia de Guayas que responde a la migración histórica campo-ciudad, siendo ésta zona una de las de mayor atracción del país, dadas las mayores oportunidades laborales. Esta inmigración se suma a la mayor proporción en las poblaciones menores de 25 años ya que el 40% de la población inmigrante en Guayas tiene menos de 29 años. La población inmigrante interna en Guayas en el año 2001 corresponde al 22.6% del total de la población. De estos, solo el 0.6% es extranjero, siendo la gran mayoría de otras provincias de Ecuador, destacándose el caso de Manabí. (www.inec.gov.ec).

La migración interna femenina ha sido históricamente mayoritaria en los países de la región andina. La mayor predisposición femenina a migrar ha sido una de las características de los desplazamientos dentro de estos

países. Probablemente esto deba atribuirse a la importancia del flujo rural-urbano y a los espacios laborales específicos que tienen las mujeres migrantes en las ciudades como es en el sector servicios en general y el doméstico en particular. (Rodríguez Vignoli, 2004)

Por lo tanto, debemos suponer que el hecho de que la provincia de Guayas, sea beneficiaria de población proveniente de otros lugares del país, facilita la disponibilidad de mano de obra dedicada al cuidado desde el campo o de otras provincias, sobre todo de mujeres. Sería interesante profundizar en los análisis sobre migración interna para entender la relación que establecen con las dinámicas de la organización social del cuidado.

Gráficos 8 y 9: Comparación pirámide de población de Pichincha 1990-2001



Pichincha es otra de las provincias ecuatorianas que atrae trabajadores y trabajadoras, residiendo el 19.7% de la población total del país. Si bien esta constituida por una población joven, presenta un ensanchamiento a lo largo de la pirámide al igual que en el nivel nacional. Los cambios observados entre 1990 y 2001 están relacionados con un aumento de las edades centrales, producto de la inmigración interna y de la disminución del porcentaje de los niños, niñas y adolescentes en la población total. Una de las faltantes poblacionales notorias es la del grupo de 25 a 29 años, en aproximadamente las mismas proporciones en hombres y mujeres, seguramente producto de la emigración internacional, lo que coincide con las cifras de la Encuesta de Condiciones de Vida para el 2006 (50.1 y 49.9 respectivamente). La situación de Pichincha es la más similar a la transitada en el nivel nacional.

Ahora bien, continuando con los datos a nivel nacional, los indicadores de dependencia¹ demuestran que aún no está influyendo de manera importante la carga de la manutención de las personas mayores, pero sí la de niños, niñas y adolescentes², ausentes en el mercado de trabajo y demandantes de cuidados. Así la relación de dependencia, es de 0,81 para 1950, desciende a 0,75 para 1990 y a 0,61 en el 2005. (CEPAL, 2005). Esto significa que la sociedad ecuatoriana, en términos globales, conserva índices de relaciones de dependencia favorables debido a la reducción de la cantidad de niños, niñas y adolescentes. Así, como lo han documentado varios estudios, se transita por el llamado bono demográfico o ventana de oportunidades en donde se identifica una baja carga de población “dependiente” (menor de 14 y mayor de 65 años) en relación a la población “independiente” (edades comprendidas entre 15 y 64 años) lo que permite mayores rendimientos en la inversión social. Es decir, existe un grupo más pequeño de personas que requieren cuidado con respecto a los y las potenciales proveedores/as, por tanto la inversión, idealmente, es mayor en términos per cápita.

Esta misma constatación puede observarse en los índices de dependencia calculados para esta investigación. Así, el índice de dependencia general estaría indicando que hay casi dos personas potenciales cuidadas por cada persona potencialmente cuidadora de 15 a 74 años y 2.35 para cada persona de 18 a 64 años. Ahora bien, en cuanto a las edades de estas personas potencialmente cuidadas es notoria la diferencia entre la carga que representan los niños, niñas y adolescentes con respecto a las personas mayores. Así, el 96% de la carga de cuidado de la sociedad ecuatoriana la demandan los y las menores de 15 años mientras que tan solo el 4% lo hacen las personas mayores de 75 años.

Más allá de esta afirmación, se puede constatar que se asiste a un proceso de envejecimiento en la evolución de población en el periodo inter censal que es observable a través del ensanchamiento a lo largo y en la cúspide de la pirámide. La mayor velocidad del envejecimiento en América Latina y en particular en Ecuador comparado con los procesos en Europa, es fácilmente entendible cuando observamos otros componentes de la dinámica poblacional y constatamos la rapidez en que se realizaron los procesos de reducción de las tasas de mortalidad así como de la disminución de las tasas de fecundidad.

El proceso de envejecimiento en Europa tuvo lugar luego de haberse logrado niveles de vida más altos, menores desigualdades socio-económicas y de haber reducido los diferenciales en el acceso a los servicios de salud. Sin embargo, América Latina se enfrenta al envejecimiento desde otros parámetros ya que el proceso está ocurriendo en contextos socio-económicos frágiles, de altos niveles de pobreza, crecientes desigualdades sociales y económicas e irresueltos problemas de inequidad en el acceso a los servicios de salud (CEPAL, 2007).

Esto tiene como consecuencia que la sociedad ecuatoriana deberá asumir, en el corto plazo y al mismo tiempo, la carga de cuidado de dos grupos poblacionales con diferentes necesidades; los niños, niñas y

1. La relación de dependencia se calcula como la población de 0 a 14 años más población de 65 años y más / población de 15 a 64 años * 100

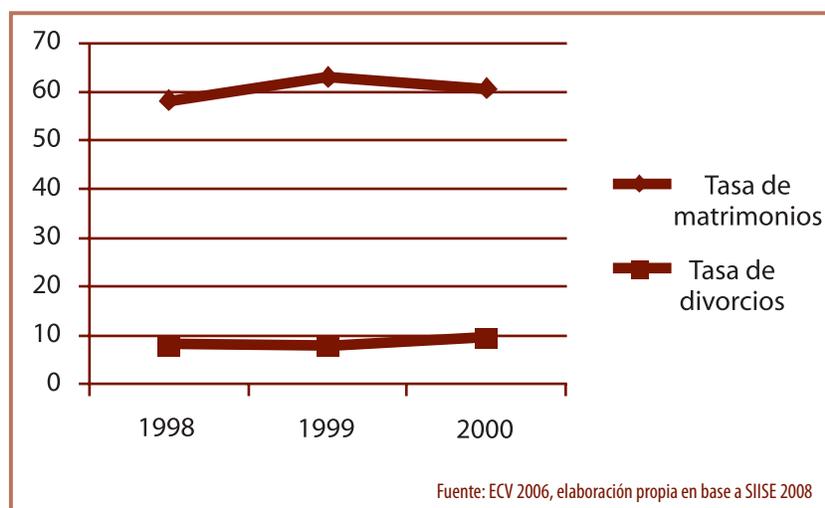
2. Es posible encontrar diferencias marcadas a nivel provincial para el año 2001 destacándose como ejemplo de situaciones desfavorables la de Morona Santiago 0,87 y favorables como Guayas 0,55, Pichincha 0,53 y Galápagos 0,44. Si observamos estos datos a nivel cantonal las diferencias son aún más pronunciadas.

adolescentes, que continúan constituyendo una proporción importante de la población y las personas mayores, cuya proporción está en continuo crecimiento. Ante la ausencia de políticas integrales y universales de cuidado y la insistencia en que sean las familias las proveedoras principales, (como veremos más adelante) los hogares y en particular las mujeres, se verán cada vez en mayor medida, con la responsabilidad de asumir al mismo tiempo, la carga de cuidado de niños, niñas y adolescentes tanto como de las generaciones anteriores.

1.2. Estructuras familiares y políticas de conciliación

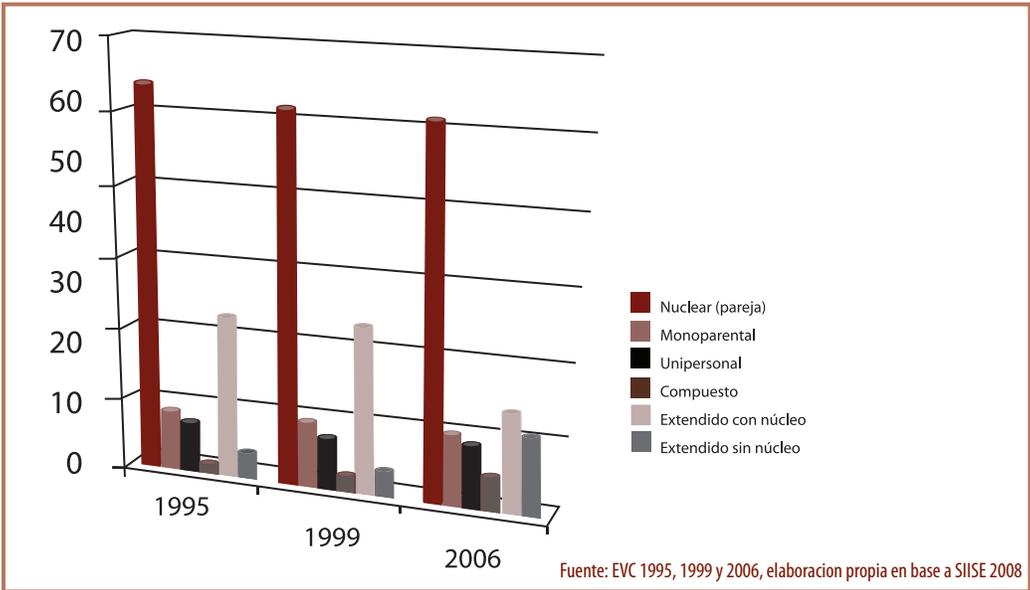
Ahora bien, uno de los elementos claves al tratar de entender la dinámica poblacional de una sociedad, son las formas que asume la organización familiar. En este sentido, las transformaciones en las relaciones de convivencia que promueven mayor diversidad de tipos de familia (como las uniones libres, la monoparentalidad), el aumento de tasas de divorcio y la disminución de las tasas de nupcialidad, son fundamentales para entender en qué ámbitos familiares viven las personas de las que se habló en el punto anterior. Otro aspecto importante es el rol de las familias extendidas, sobre todo en entornos rurales. Es decir, los grupos poblacionales referidos anteriormente viven en contextos familiares que deben conocerse por la primacía que en las sociedades latinoamericanas y ecuatoriana en particular, conservan las familias como proveedoras de cuidado y de bienestar a sus miembros. Por lo tanto, la residencia en uno u otro tipo de arreglo familiar tiene consecuencias en la demanda de cuidado.

Gráfico 10: Tasa de matrimonio y tasa de divorcios, período 1998-2000



En la década del 90 se identifican ciertos cambios en las familias latinoamericanas y ecuatorianas. Estas transformaciones están estrechamente vinculadas con el aumento en los divorcios que pasan de una tasa de 7,38 cada 10.000 habitantes en 1998 a otra de 8,78 en el año 2000, mientras que la tasa de nupcialidad, aunque con valores altos, se mantiene en el periodo con leve descenso.

Gráfico 11: Tipos de familias en tres años. 1995-1999-2006



Una primera característica importante es la disminución de las familias nucleares, que aunque continúan predominando, pasan de representar el 54,6% en 1995 al 51% en el año 2006. De todas maneras, la cifra de los hogares nucleares en Ecuador es más baja que la que corresponde al promedio latinoamericano, que es de 61,4% (Arriagada, 2007). Esta disminución es producto de una mayor diversificación de los arreglos familiares sobre todo por la transformación de las familiares biparentales con hijos, en monoparentales, de jefatura femenina.

En este sentido, otra de las características de las transformaciones familiares es el aumento de los hogares monoparentales con jefas mujeres que desde un enfoque demográfico se relaciona con el incremento de la soltería, de las separaciones y divorcios, de las migraciones y de la esperanza de vida. Desde un enfoque socioeconómico y cultural, obedece a la creciente participación económica de las mujeres, que les permite la independencia económica y la autonomía social para constituir o continuar en hogares sin parejas. (Arriagada, 2007). Estos hogares representan el 10% del total de hogares en Ecuador para el año 2006 mientras eran el 8,7% en el 1995. Además el 39,8% de los hogares liderados por mujeres son monoparentales siendo los que poseen mayor presencia de jefatura femenina entre todos los tipos de hogar.

En cuanto a las familias extendidas, disminuye su proporción de 27,6% a 25% aunque continúan siendo cifras más altas en comparación con el promedio latinoamericano que se mantiene en 21%. (Arriagada, 2007). Ésta diferencia está mostrando la importancia de la estructura familiar, extendida, como sostenedora de riesgos. Hay que señalar que a diferencia de la tendencia nacional y latinoamericana, ha aumentado la proporción de las familias extendidas en el caso del cantón Cañar, una región con altos índices migratorios (ODNA, 2008).

Las familias compuestas se incrementan en Ecuador pasando del 2% (que es el promedio latinoamericano) al 5% de los hogares en un proceso que es contrario a la tendencia de la región. (Arriagada, 2007). Finalmente hay un incremento de los hogares unipersonales (de 7,3 en 1995 a 9 en 2006) manteniendo los promedios actuales observados para la región de 9,7%.

Ahora bien, con el antecedente de que la población ecuatoriana es una de tipo joven, con importante incidencia de niños, niñas y adolescentes en la demanda de cuidado, es importante el dato de que, en promedio cada hogar posee 1,4 infante (menores de 5 años) 1,5 niño/a (entre 6 y 11 años) y 1,4 adolescente (entre 12 y 17 años) (ECV 2006, informe INEC), es decir 4,3 niños/as y/o adolescentes en promedio por cada hogar ecuatoriano. Esta cifra que aún es alta, se suma al dato de que en el 23,15 % de los hogares ecuatorianos reside por lo menos una persona mayor siendo más alto ese porcentaje en el área rural (26,5%) (CEPAL, 2005). Además el 90,6% de las personas mayores no viven solas/as y el 83,3% viven en un ámbito familiar. (CEPAL, 2007). El tipo de hogar extendido es el arreglo familiar en que reside el 55,7% de los mismos. A esto debe sumarse el hecho de que en el 36% de los hogares ecuatorianos están compuestos por más de 5 miembros. (ENDEMU 2008, informe INEC)

Cuadro 1: Porcentaje de hogares según cantidad de miembros, 2007

1 miembro	9.1
2 miembros	15.2
3 miembros	17.7
4 miembros	21.9
5 miembros o más	36

Además 1.600.000 personas, el 13,2 % la población ecuatoriana tiene alguna discapacidad. De estas son 592.000 personas con discapacidad por deficiencias físicas, 432.000 personas con discapacidad por deficiencias mentales y psicológicas, 363.000 personas con discapacidad por deficiencias visuales; y, 213.000 personas con discapacidad por deficiencias auditivas y del lenguaje. (CONADIS 2008)

4 Los tipos o categorías de hogares son: nucleares: padre, madre e hijos/as; mono parentales: solo madre o solo padre e hijos/as; unipersonales: hogares con una sola persona; compuestos: incluyen parientes y otros miembros no parientes; extendidos con núcleo; hay una familia nuclear: padre, madre e hijos y además otros parientes; extendidos sin núcleo: integrados por parientes pero sin un núcleo de padre, madre e hijos.

Todos estos datos sobre las transformaciones familiares en la última década nos invita a reflexionar sobre las capacidades de los hogares en hacer frente al desafío que implica la responsabilidad del cuidado de niños, niñas y adolescentes al mismo tiempo que de personas mayores. Si antes la familia debía ser el soporte del sistema productivo mediante la división de actividades y funciones, hoy esta división se presenta como un obstáculo y una carga para las exigencias de producción individual, lo que produce fuertes conflictos entre vida familiar y vida laboral.

Una de las soluciones que se han dado a este conflicto lo constituyen las políticas de conciliación trabajo-familia presentes en la región. Cabe aclarar que en los casos en que existieron, se hicieron para las mujeres exclusivamente y a través del sistema de protección social, es decir para los trabajadores/as con contrato permanente. En este sentido, puede decirse que no promocionaron la corresponsabilidad entre varones y mujeres, cubriendo además, en el caso latinoamericano a una pequeña proporción de la población que accede a determinados trabajos formales.

En el caso de Ecuador, no hay una política clara de conciliación. Por el contrario, solo un artículo en el código laboral que trata sobre Guardería Infantil y Lactancia intenta reglamentar la temática⁵. Así en las empresas permanentes que tengan cincuenta o más trabajadores/as debe establecerse un servicio de guardería infantil a cargo del empleador/a. Si este servicio no se encontrase disponible, las empresas deben reducir la jornada a seis horas durante los 9 meses posteriores al parto. Esta reglamentación del código laboral es el único elemento de conciliación en el marco legal del país.

Sin embargo, la nueva constitución del 2008 plantea nuevos desafíos a este escenario legal al reconocer el trabajo de auto sustento y de cuidado pero sobre todo al promover la realización de acciones a favor de la conciliación familia-trabajo⁶. En este sentido, el artículo 10 "Promueve un régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades de cuidado humano, facilitando servicios, infraestructura y horarios de trabajo adecuados", impulsando la institucionalización de la conciliación a través de servicio de cuidado infantil, de atención a discapacidades, licencia por paternidad. Finalmente busca fomentar un régimen de corresponsabilidad del cuidado a nivel social y de reciprocidad entre varones y mujeres.

En función de este último punto relativo a la corresponsabilidad y reciprocidad, ha sido aprobada recientemente una ley de licencia por paternidad que permite al padre una Licencia remunerada por diez días luego del nacimiento de su hijo o hija, cuando sea un parto normal y 5 días más en el caso que sea múltiple

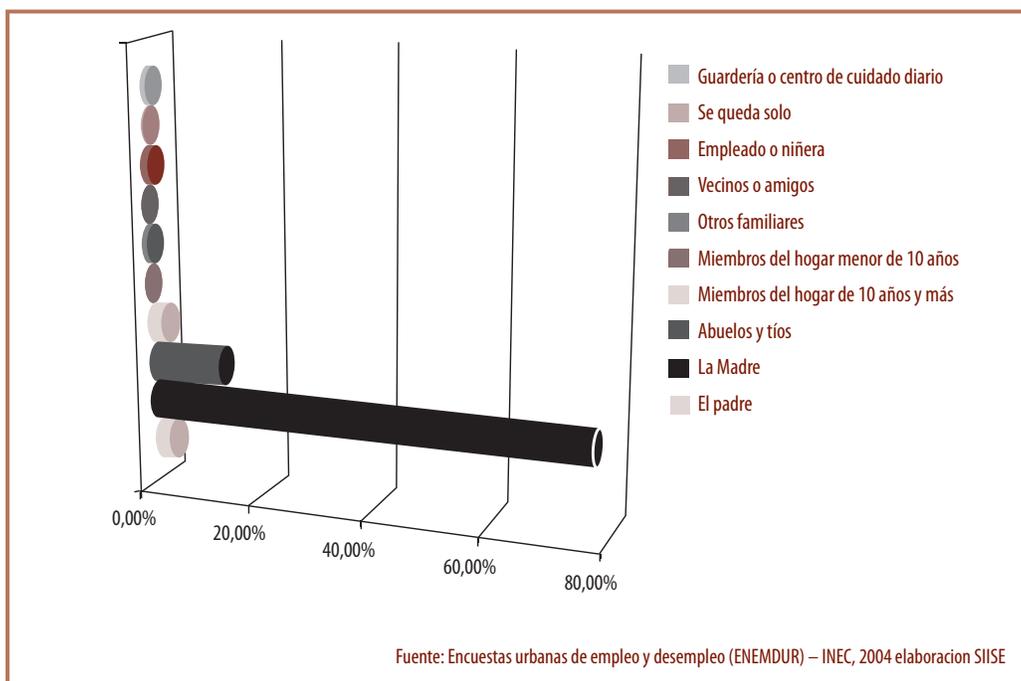
⁵ "En las empresas permanentes que tengan cincuenta o más trabajadores, los empleadores establecerán servicio de guardería infantil, todos los gastos serán por cuenta del empleador. Si las empresas no cuentan con guardería infantil, durante los nueve meses después del parto, la jornada de trabajo será de seis horas, distribuidas de conformidad al contrato colectivo, reglamento interno o se pueden poner de acuerdo las partes". Fuente: Ministerio de trabajo y empleo, 2009

⁶ Artículo 10 Capítulo (...) "El estado reconoce como labor productiva el trabajo no remunerado de auto sustento y cuidado humano que se realiza en los hogares. Promueve un régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades de cuidado humano, facilitando servicios, infraestructura y horarios de trabajo adecuados. De manera especial provee, servicios de cuidado infantil, de atención a discapacitados/as y otros necesarios para que las y los trabajadores puedan desempeñar sus actividades laborales." "Impulsa la corresponsabilidad y la reciprocidad de hombres y mujeres en el trabajo doméstico y en las obligaciones familiares." Fuente: Constitución política de la República del Ecuador. Año 2008

o cesárea, previa presentación del certificado médico otorgado por el Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social.

En definitiva esta herramienta constituye un avance en la promoción de políticas de conciliación que vinculen corresponsabilidad y reciprocidad entre varones y mujeres en las responsabilidades familiares.

Gráfico 12: Porcentaje de niños menores de 5 años según parentesco con la persona que pasa la mayor parte de su tiempo. 2004



Finalmente, en un contexto en donde el 77,40% de los niños y niñas menores de 5 años pasan la mayor parte del tiempo con su madre (ENEMDUR 2004), el 97,30 con algún miembro de la familia y donde solamente el 24,8% (Censo 2001) de las personas mayores tienen cobertura de la seguridad social, es de esperar escenarios complejos para los hogares en los próximos años si no logran mayores avances en las políticas de conciliación y sobre todo, en la promoción de una responsabilidad social de las temáticas del cuidado.

2. OFERTA DE CUIDADO

2.1 Desde el Estado

2.1.1 Panorama general sobre la evolución de las políticas sociales en Ecuador

Ecuador es clasificado como país de desarrollo humano medio⁷ según el PNUD, ubicándose en el lugar 12 dentro de los países latinoamericanos y como uno de los que poseen mayores índices de desigualdad. Sin embargo, varias son las políticas económicas y sociales que se han implementado en los últimos años con el fin de superar estas desventajas. En esta parte haremos una síntesis de los principales momentos en la historia de la política social de este siglo, luego continuaremos con la evolución de las políticas públicas a la luz de las nuevas dinámicas políticas para, a continuación, profundizar en los programas de protección social actuales a partir del marco regulatorio vigente.

Lo más importante a destacar es que Ecuador presenta un desarrollo relativo de incorporación de las demandas sociales en comparación con otras regiones de Latinoamérica en donde éstas han sido incorporadas en mayor medida. En efecto a fines de la década del treinta, el estado empieza a armar su arquitectura de protección social y laboral⁸. El concepto de “protección a la infancia” surge en ese periodo y está muy relacionado con la provisión de servicios básicos de sanidad y agua potable⁹. (Clark, 2005)

El énfasis en la protección se amplía en la década de 1970 bajo un modelo de sustitución de importaciones que impulsa la expansión de servicios de salud y vivienda sobre todo dirigido a los sectores urbanos medios. Hubo mejoras en las condiciones de salud de la población, se incrementa la matriculación escolar y disminuye la mortalidad infantil al controlar las enfermedades infecciosas.

Sin embargo, a fines de 1970 junto con la estabilización de los precios del petróleo, la inversión pública no puede sostenerse, teniendo que recurrir al endeudamiento externo que coloca al país en una coyuntura

⁷ Este índice se construye en base a tres dimensiones: probabilidad de morir a una edad temprana, (porcentaje de personas que mueren antes de los 40 años) privación de educación básica (porcentaje de adultos analfabetos) y falta de acceso a recursos públicos y privados (porcentaje de personas sin acceso al agua potable y porcentaje de niños menores de 5 años con peso insuficiente).

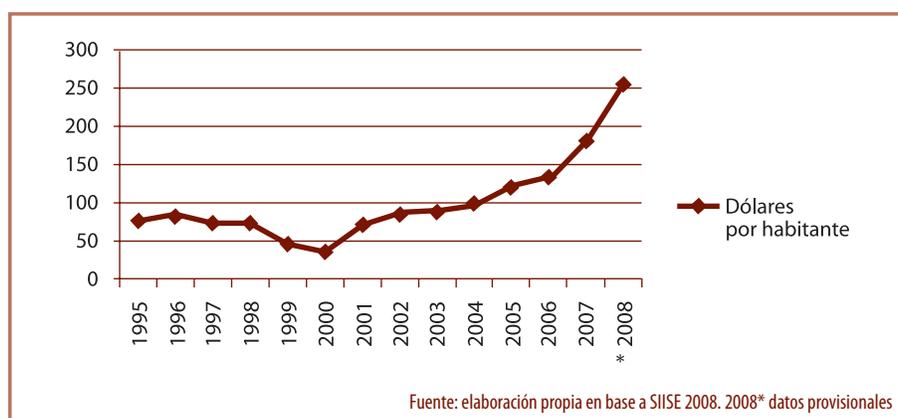
⁸ El primer código de trabajo fue aprobado en el año 1938

⁹ Sin embargo, es posible rastrear el compromiso con los niños y las familias pobres desde 1910, a partir de cuándo, adquiere significado como tema de debate público más amplio y también como objeto de programas estatales. (Clark, 2005)

crítica en los años ochenta. Además, el pasaje del modelo desarrollista de sustitución de importaciones dio paso a uno radical de apertura y promoción de las exportaciones que se cristaliza a fines de los años ochenta. Así, en el siguiente cuadro puede observarse la reducción de la inversión social en los años noventa que tuvo su máximo descenso durante la crisis de 1999 y 2000. De esta manera, frente al retiro del estado en los años noventa, los riesgos fueron asumidos por las familias siendo la migración una de las estrategias adoptadas en este sentido.

En definitiva, Ecuador puede calificarse como régimen de bienestar informal-familista caracterizado por alta informalidad del mercado laboral, centralidad del mercado laboral transnacional o vulnerabilidad externa, debilidad del estado en la creación de capacidades y mayor presencia relativa de familias extensas. (Martínez Franzoni, 2008).

Gráfico 13: Inversión social per cápita en dólares. Periodo 1995-2008



Luego de la crisis financiera de 1999, Ecuador recupera su economía con el consiguiente aumento del PIB, sin embargo, éste es frágil, ya que se sustenta principalmente en los ingresos del petróleo y las remesas. (ODM, 2007). Actualmente, estos dos rubros se han visto gravemente afectados con la crisis global lo cual nos hace prever nuevos escenarios de inestabilidad económica en el país, que afectarán las políticas sociales y la provisión de servicios de cuidados en un futuro cercano.

En el 2000, producto en parte de la alta inflación, el gobierno decide adoptar el dólar como moneda de uso oficial. Sin embargo, esta política cambiaria tardó tres años en reducir los precios, con lo que estimuló una apreciación del tipo de cambio sin impactos positivos en el sistema productivo. Por lo tanto, se limitó el proceso de diversificación de la economía (ODM, 2007). En este sentido, la dolarización ha eliminado el riesgo para los inversionistas pero esto se ve contrarrestado por la volatilidad del país a los mercados externos (desarrollo de pocos productos).

En el período 2007-2008, se asiste a una nueva etapa a partir de la presidencia de Rafael Correa, quien impulsa una nueva Constitución que reemplaza a la de 1998 y es aprobada en el año 2008, luego de un proceso de Asamblea Constituyente. La nueva constitución contiene una propuesta de reforma al sector social que define una reestructuración en función de otro marco conceptual e institucional más inclusivo, lo que presenta nuevos desafíos a la política social ecuatoriana posterior al 2009.

Por lo tanto, es interesante identificar cambios en la asignación al presupuesto del estado en gasto social y en el diseño e implementación de los programas sociales en el periodo 2007-2008.

Un conjunto de metas para la superación de varias de las dificultades características de países no desarrollados, como Ecuador, lo constituyen los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio. Según el informe que evalúa la consecución de dichos objetivos, las políticas económicas de las últimas décadas han demostrado su poca efectividad en estabilizar un proyecto económico-social.

Se identifican tres problemas u obstáculos principales en el desarrollo de estas metas; la alta vulnerabilidad antes las crisis externas; los desastres naturales; y la inestabilidad institucional. Esta última representa un problema estructural que se ha manifestado en profundas crisis políticas, como lo es, el derrocamiento de siete mandatarios en el periodo 1998-2008, que afectan considerablemente los procesos de institucionalización de políticas públicas y han impedido un manejo planificado de las mismas. En segundo lugar, la vulnerabilidad geográfica implica un mayor riesgo a desastres naturales: terremotos, erupciones, deslizamientos y derrumbes, sumados al fenómeno del Niño que afectó gravemente al país en el año 1999. En tercer lugar, la ausencia de políticas contra cíclicas hacen más vulnerable las condiciones de los grupos de riesgo. Como el informe lo indica, si bien han existido esfuerzos de inversión en infraestructura y gasto social, las brechas de pobreza, desigualdad y exclusión continúan vigentes mientras algunas presentan una tendencia creciente. (ODM, 2007).

En este sentido, mientras el porcentaje de hogares pobres se mantiene en cifras similares en la última década, 39% en 1995 (ECV, 1995) 38% en 2006 (ECV, 2006), la desigualdad se incrementa con índices de Gini de 0,52 para el año 2008 mientras es de 0,50 en el 1998 previo a la crisis que afecta el país en 2000. Es decir, este índice tiene una evolución que encuentra su mayor nivel de inequidad durante la crisis del año 2000, (0,62 en 2001) luego comienza un descenso lento donde se aprecia una menor desigualdad, pero que no ha alcanzado los niveles previos a la crisis.

Gráfico 14: Coeficiente de Gini. Periodo 1988-2008



En definitiva, puede decirse que Ecuador ha transitado por un proceso en donde ha existido cierto desarrollo de una oferta institucional de cuidado que genera un nivel de demandas sociales, pero que se enfrentan a continuidades en las políticas neoliberales de los años noventa. Estas continuidades están vinculadas, sobre todo, con el mantenimiento de determinadas pautas en la asignación de recursos relacionadas a invertir en pocas políticas universales y cada vez más en las focalizadas. Sin embargo, también hay rupturas con ese modelo evidente en el hecho de que en los dos últimos años el estado incrementa el gasto en inversión social.

Por lo tanto, la política social en Ecuador tiene dos componentes principales: entrega de beneficios sociales universales permanentes a través de acciones sectoriales y los programas de asistencia social específicos focalizada en los más pobres. Un total de 21 programas sociales específicos operados durante el periodo 2000-2006 han estado asociados a las metas del milenio: combate a la pobreza, cuidado de la salud, educación, alimentación, cuidado infantil, saneamiento básico y vivienda. (Naranjo, 2008).

Entre los universales, los de mayor importancia son la Ley de Maternidad Gratuita y Atención Infantil (producto de una ley de 1994 y reformada en 1998) y el Aseguramiento de Salud. La ley de maternidad gratuita es universal en el acceso, es decir, que cualquier persona puede hacer uso del servicio. Sin embargo, no podemos afirmar que el acceso es segmentado por ingresos u otras variables porque no hay datos al respecto.

Por otro lado, en las focalizadas se destacan el Bono de Desarrollo Humano (antes Bono Solidario) y el Programa de Alimentación y nutrición (PANN 2000). El BDH es el programa de transferencias monetarias más grande de la región, representando el 0,6% del PIB en el 2006 y el 0,84% en el 2007 y el 72% de todos los

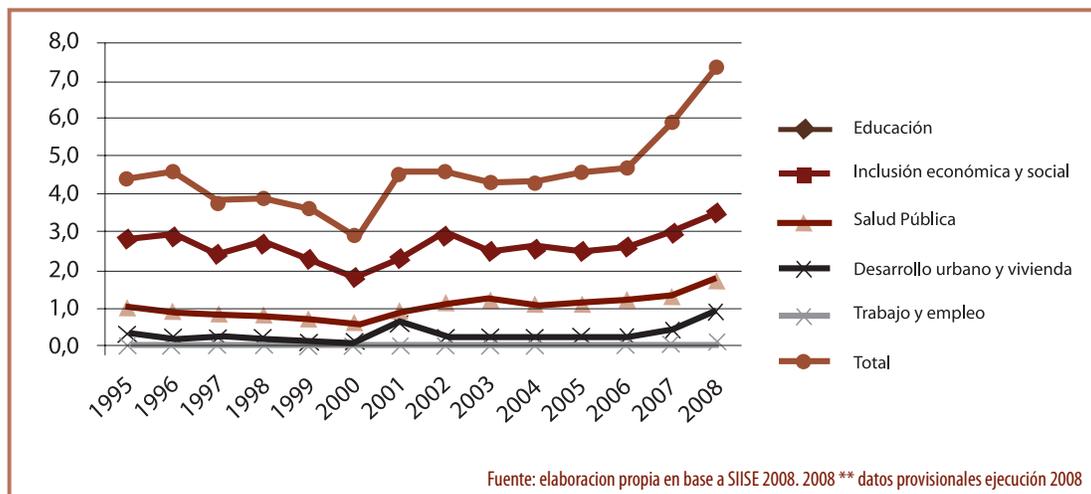
recursos entregados. El otro gran programa de transferencias monetarias, Oportunidades (México), llega al 0,4% del PIB. (Grupo Faro, 2007a)

La vigencia de la focalización demuestra la ausencia de una reorientación de la política social, (como en otros países de la región que la dirigen a la seguridad social) y el mantenimiento de la política asistencialista de los años ochenta y noventa. (Naranjo, 2008).

2.1.2 Inversión social

La inversión social total en Ecuador fue de 5.1% del PIB en 2006 y de 5.7% en el 2007, incrementándose a 7,4% en el 2008 (datos provisionales). A pesar de este aumento, se mantiene por debajo del promedio de los países de la región que alcanza el 15.9% para 2005. (SIISE 2008) Hasta el año anterior, 2007, Ecuador se ubicaba en el puesto 20 de 21 países latinoamericanos en términos de gasto social. Todos los países, a excepción de El Salvador, en el puesto 21, gastan porcentajes mayores al 6.9% del PIB.

Gráfico 15: Inversión social por sectores como porcentaje de PBI. 2007



Uno de los aspectos a destacar en los últimos años es en el área educativa, en donde hubo un aumento en el monto destinado, que pasa de 2,6% del PIB en 2006 a 3,5 % en el 2008. Este incremento se destina al pago de personal, en primer lugar, seguido de gastos de funcionamiento, que es lo que permite financiar la eliminación del aporte voluntario de los padres de familia. (Grupo Faro, 2008)

Otra características importante identificada es que el Estado, hasta el 2007, ha orientado la mayor inversión hacia los niños y niñas en edad escolar (6 a 11 años), para quienes incrementó la inversión en 67 dólares por niño, (de 261 a 328) seguida por la que se enfoca en los y las adolescentes, con un aumento de

58 dólares por cada uno (de 262 a 320). Por el contrario, la inversión con impacto sobre los primeros años de vida, (hasta 5 años) a pesar de su importancia, permanece en el último lugar dentro de las prioridades, incrementándose tan sólo en 8 dólares por niño entre el 2006 y el 2007 (de 63 a 71) (Grupo Faro, 2007b). Ésta concentración en los niños y niñas como el grupo prioritario por excelencia es clara cuando analizamos las poblaciones de los programas sociales.

Ahora bien, en lo que concierne a la proporción de cada rubro en la inversión social puede decirse que ésta se concentra en educación y en menor medida en salud mientras que las inversiones en bienestar social o inclusión económica y social se ubican en tercer lugar, el resto lo componen; vivienda y saneamiento; trabajo y empleo y desarrollo urbano y vivienda. Esta prioridad y jerarquización en los gastos, sigue un patrón similar en la última década. Es decir, más allá del incremento en cada uno y en todos estos rubros, la proporción asignada dentro del presupuesto no ha sufrido modificaciones severas a no ser por dos excepciones¹⁰; una primera, en los últimos tres años, dada por el aumento de la proporción del presupuesto en inclusión social, (sobre todo por el Bono de Desarrollo) en desmedro de la proporción en educación. Así, mientras en el 2006, la inversión en educación y salud representaban el 55% y 25% en el 2008 disminuyen a 47% y 23% respectivamente. Al mismo tiempo, como producto de un aumento significativo en la asignación del Bono de Desarrollo Humano, la contribución de la inversión en iniciativas sociales priorizadas se amplía de un 14% a un 17%. Es así que se evidencia una reorientación de recursos hacia programas priorizados que atienden a poblaciones específicas sin que paralelamente crezca la inversión en servicios universales como los que se prestan en el sector educativo y sector salud. (Grupo Faro, 2007a y SIISE 2008).

Esto demuestra lo dicho más arriba sobre la tendencia a incrementar la orientación en las políticas focalizadas en desmedro de las universales. Ahora bien, el segundo cambio enunciado sucede en los primeros meses del año 2008 cuando se puede apreciar que la participación de rubros como educación, salud e inclusión económica y social ha disminuido en el presupuesto en desmedro de lo invertido en desarrollo urbano y vivienda que pasa de 6% en el 2007 a 12% en el 2008. (SIISE 2008) En este sector se invirtió, en primer lugar, en gasto en personal que concentró el 68% de los recursos entregados, luego algunas actividades y programas realizadas en función de dotar de soluciones de vivienda a la población (Programa de vivienda de interés social, Sistema de incentivos de vivienda, Programa de vivienda de Maestros) y en particular a la beneficiaria de transferencias corrientes como el bono. (Grupo Faro 2008)

Casi la tercera parte de las inversiones sociales del periodo (32%) se destinaron a programas focalizados, es decir, la misma modalidad de intervención de las últimas dos décadas aunque el presupuesto y la proporción en el gasto social se incrementaron. Los programas aplicaron algún criterio de focalización en dos sentidos: por grupos socioeconómicos (quintil 1 y 2 en todos los casos) y por áreas geográficas (cantones más pobres) a través del método SELBEN: Sistema de Selección de beneficiarios. Esto obedece a que

10 En el 2007 y 2008 se incorpora a las mediciones de la inversión social la Secretaría Nacional del Migrante y el Ministerio de Coordinación y desarrollo social pero con los presupuestos más reducidos en comparación con el resto de los rubros (0,1% y 0,2% respectivamente)

fueron gestados en los años ochenta y noventa, época en que estos programas eran entendidos como políticas compensatorias a los más pobres. De ahí en adelante no se ha producido cambios en esta perspectiva. (Naranjo, 2008). Sin embargo, con respecto a la seguridad social, no existe hasta la actualidad una política concreta de reforma, (ODM, 2007) dato, que es preocupante dada la baja cobertura en Ecuador, (solo el 22% de la PEA) no presentando diferencias en la cobertura en varones y mujeres pero si a partir de diferencias étnicas, así las mujeres indígenas y afro ecuatorianas tienen menor cobertura que las blancas y mestizas. El problema de la seguridad social continúa siendo tan generalizado que aún personas ocupadas en trabajos formales y bajo dependencia laboral, no están cubiertas por la seguridad social.

En definitiva, en el periodo 1995-2008 no se ha establecido cambios sustanciales en la orientación de los programas sociales que venían operando desde la década anterior. Al contrario, se ha enfatizado en la asignación presupuestaria a los programas focalizados al mismo tiempo que surgen otros universales pero de forma marginal. De todas maneras, es significativo el incremento en la inversión social (como porcentaje de PBI) que se ha instaurado en los últimos tres años lo que demuestra una tendencia a intentar incorporar la vida de las personas como uno de los ejes de la agenda.

Ahora bien, antes de profundizar en la caracterización de los programas sociales, es interesante ponerlos en discusión con el marco que regula los mismos para analizarlos en función de las brechas con lo que es posible plantear desde el escenario legal y de derechos.

2.1.3 Marco Regulatorio e institucionalidad

En el caso de los niños, niñas y adolescentes el país cuenta con varios instrumentos internacionales, leyes e instituciones que regulan el cumplimiento del respeto de sus derechos. El 7 de marzo de 1990 el Estado ecuatoriano suscribió y ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño, comprometiéndose a desarrollar las acciones legales, judiciales, administrativas y de toda índole, que aseguren a los niños, niñas y adolescentes el ejercicio pleno de sus derechos, esto es; interés superior del niño; prioridad absoluta; igualdad y no discriminación; efectividad, participación y ejercicio progresivo. (ODNA, 2007).

La Constitución Política de la República y el Código de la Niñez y Adolescencia incorporan en el marco jurídico del país los compromisos asumidos con la ratificación de la Convención.

El Código de la Niñez y Adolescencia orienta de manera obligatoria la conducta de los gobernantes nacionales y locales en la elaboración, ejecución y financiamiento de las políticas públicas; de las instituciones públicas y privadas; de los organismos de control, de la cooperación internacional pública y privada. El Código estableció la obligatoriedad de definir y aprobar una Política Nacional de Protección Integral y un

¹¹ Los consejos que, responden a una innovación institucional que forma parte de la reestructuración del estado, son organismos interinstitucionales encargado de definir, vigilar y exigir el cumplimiento de determinados políticas.

nuevo marco jurídico institucional, de carácter descentralizado y participativo: el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia - SNDPINA.

Entre los mayores logros se encuentran la transición de los Tribunales de Menores a Juzgados de la Niñez y Adolescencia, iniciándose con ello una especialización de la administración de justicia para niños, niñas y adolescentes y, el nombramiento de procuradores de adolescentes infractores dentro del Ministerio Público.

En todo el país se han conformado hasta el momento 79 Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia, y un igual número de cantones están en proceso de estructuración, producto del objetivo descentralizador del proyecto.

La Agenda Social de la Niñez y Adolescencia 2007-2010 llamada “Juntos por la equidad desde el principio de la vida” surge a partir del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia y plantea un plan integral de atención que supere el asistencialismo y clientelismo y favorezca el desarrollo social con criterio de equidad, desafío al que el estado se comprometió en el momento que aprobó el Código de la Niñez y Adolescencia¹¹.

Sin embargo, esta atención integral, universal y no asistencialista no son características de los programas sociales destinados a la infancia y adolescencia. Por el contrario, hay una ausencia de responsabilidad estatal integral y universal ya que los programas se dirigen a las poblaciones pobres y se circunscriben a programas de alimentación y algunos de educación. Así, la mayor parte del cuidado se resuelve en la oferta privada, con serias consecuencias no sólo para las mujeres como sus principales responsables, sino también para los receptores del cuidado que se ven así sin el cuidado integral necesario. (Marco, 2006).

En este sentido, una de los problemas de cuidado más relevantes lo constituye el trabajo infantil en el país. Según los resultados de la segunda encuesta de trabajo infantil, hay 662665 trabajadores/as entre 5 y 17 años en el país de los cuales el 34.72% no asisten a ningún centro educativo y en su mayor parte son varones 411.033. De estos el 60,4% son Trabajadores de Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca, rama que además ocupa mayoritariamente a los niños/as de 5 a 11 años. De los niños, niñas y adolescentes que trabajan la mayor parte es familiar no remunerado y un 2% es empleado doméstico. Es claro que el trabajo infantil está asociado directamente a la pobreza, ya del quintil 1, el 14% de este grupo estudia y participa en actividades económicas de la familia, el 3.6% solo participa y no estudia mientras que en el quintil 5, solamente el 0.4% de los niños/as solo participan en actividades económicas y el 3.6% además de esto, estudia. (OIT, INEC; 2009)

La privatización o mercantilización del cuidado obedece a que la oferta educativa estatal para edades tempranas es insuficiente. Las escasas medidas están dirigidas a políticas de conciliación, en donde las destinatarias son las mujeres con lo que la imagen de mujer cuidadora subyace en una serie de políticas sectoriales como las de trabajo y previsión social. (Marco, 2006)

Sin embargo, uno de los avances significativos es la institucionalización de la protección de estos derechos a través del Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA). Esta institución surge en los años sesenta desde las organizaciones voluntarias para atender a los niños y niñas ecuatorianas. En 1980 se convierte en Instituto Nacional del Niño y la Familia. Actualmente es un organismo orientado al diseño, apoyo y ejecución de soluciones a los problemas de niños, niñas adolescentes y familias ecuatorianas. A partir de julio de este año se convierte en Instituto del estado.

Tiene como objetivo contribuir a la protección integral de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad y exclusión de derechos mediante acciones de promoción, prevención y atención infantil con la participación y corresponsabilidad del estado, la sociedad y la familia. La cobertura es directa y a través de terceros. Los servicios son ofrecidos mediante los Centros de Desarrollo Infantil que funcionan durante 8 horas diarias, los 5 días de la semana. Cubre a niños y niñas desde los 6 meses hasta los 5 años cuyas familias trabajan fuera del hogar y no tienen acceso a cuidado diario. En el 2007 atendió a 137.390 a través de sus tres modalidades, siendo su cobertura el 19.5 % de los niños menores de 6 años en situación de indigencia. (Naranjo, 2008)

Además, varios son los avances identificados: ley de paternidad (ya comentada), ley de maternidad gratuita y atención infantil y algunos preceptos constitucionales que mantienen un desafío a la planificación e implementación de políticas públicas que los ejecuten. Estos son el reconocimiento del trabajo de cuidado comparable a cualquier otro, los preceptos que promueven la conciliación trabajo-familia (hablado anteriormente) y la jubilación universal para las personas mayores.

La ley de maternidad gratuita tiene como población objetivo todas las mujeres en edad fértil, embarazadas y los niños y niñas menores de 5 años, los cuales tienen derecho al acceso gratuito a los medicamentos, micronutrientes, insumos médicos y anticonceptivos, exámenes de laboratorio, y atención especializada en cuidados intermedios y avanzados en las unidades del Ministerio de Salud (hospitales, centros, y puestos de salud). Esta ley constituye una herramienta imprescindible en la promoción de la universalización de la salud. Si bien la universalización de la salud es parte de los preceptos constitucionales no hay hasta ahora, políticas implementadas al respecto por lo tanto excede el mapeo institucional que busca hacer este documento ya que se toman en cuenta solo las políticas y programas vigentes.

En lo que refiere a las políticas dirigidas las personas mayores, estas son incipientes dentro del espectro más amplio de las políticas públicas hacia la población infantil y juvenil, las mujeres y la maternidad, la población con discapacidades, etc. Aunque estos grupos no estén totalmente cubiertos, las personas mayores se encuentran aún en una situación más precaria, ya que constituyen todavía un grupo relativamente invisible en el mundo de las políticas públicas, con el agravante de su creciente participación demográfica, la disminución de sus ingresos y el aumento de la pobreza y la inseguridad en todos los ámbitos de la vida para gran parte de esta población. Una muestra de esto es que el "Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador-SIISE", no ha incluido, hasta el momento,

información específica sobre las personas mayores del modo en que lo ha hecho en relación con otros grupos vulnerables, tales como los niños, los jóvenes, las mujeres, la población indígena, la población afro ecuatoriana, etc. (CEPAL, MIES; 2007).

Sin embargo, en la Constitución Política de la República del Ecuador del año 1998 se elabora una legislación específica provista por la Ley Especial del Anciano de 1991, su Reglamento General de 1992 y las modificaciones posteriores. A pesar de esto, es notorio que la sociedad en general, desconoce los beneficios que promueve esta ley.

Sin embargo, en general son pocas las acciones que se han emprendido a favor de esta población, entre las que se incluyen programas del Ministerio de Bienestar Social con el co-auspicio de varios organismos no gubernamentales, fundaciones e iglesias.

En definitiva, esta ley plantea una “reinserción a su ambiente familiar” a partir de la protección y aseguramiento de la salud corporal y psicológica, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica, la atención geriátrica y gerontológica integral y los servicios sociales, garantizando en este sentido, los derechos económico sociales, legales y de prestación integral, de servicios médicos asistenciales

Se han creado, desde 1998, el Instituto Nacional de Investigaciones Gerontológicas, la Procuraduría General del Anciano y la Dirección de Gestión y Atención Integral Gerontológico, adscritos al Ministerio de Bienestar Social, organismos destinados a impulsar e implementar las distintas acciones enunciadas en la ley. (CEPAL, MIES; 2007).

En el marco de la Ley del Anciano, el Ministerio de Bienestar Social, a través de la Dirección de Gestión y Atención Integral Gerontológico es el ente rector de las políticas hacia este grupo etario. Una de sus principales funciones es la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes, programas y proyectos para la tercera edad (CEPAL, MIES; 2007).

La Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación del Desarrollo Social, adscrita al Ministerio de Bienestar Social, es una entidad que tiene entre sus objetivos la articulación de la política social, la elaboración y mantenimiento de un sistema de focalización de beneficiarios de programas sociales y de una base de indicadores sociales de Ecuador. (CEPAL, MIES, 2007)

En relación con los adultos mayores, la Secretaría Técnica tiene el propósito de visibilizar su situación, para contribuir a mejorar sus condiciones de vida y a capitalizar su aporte hacia el desarrollo propio y de otros sectores de la sociedad. Por ello, se propone entre otras acciones contribuir a la elaboración de políticas de Estado integrales y coordinadas hacia las personas mayores, que sean implementadas en base a la realización de diagnósticos fundamentados acerca de la situación de la tercera edad, haciendo visibles las brechas económico-sociales. (CEPAL, MIES, 2007).

La nueva constitución del 2008 considera a adultos y adultas mayores como grupo vulnerable y prioritario. Artículo 37: “El estado garantizará a las personas adultas mayores los siguientes derechos: 1) La atención gratuita y especializada de salud, así como el acceso gratuito a medicinas. 2) El trabajo remunerado, en función de sus capacidades, para lo cual tomará en cuenta sus limitaciones, 3) la jubilación universal 4) rebajas en los servicios públicos y en los servicios privados de transporte y espectáculos 5) Exenciones en el régimen tributario 6) Exoneración en el pago por costos notariales y registrales, de acuerdo con la ley. 7) El acceso a una vivienda que asegure una vida digna, con respeto a su opinión y consentimiento”.

En este sentido, lo más innovador y destacable parece ser la jubilación universal ya que es necesaria la autonomía económica de ésta población y en ese sentido la desfamiliarización, entendida como la política a través de la cual es el estado y el mercado en los que deriva el trabajo de cuidado. Por lo tanto implica una política no contributiva que puede apoyar en el proceso.

Además en el Artículo 38 plantea que: “En particular el estado tomará medidas de: 1) Atención en centros especializados que garanticen su nutrición, salud, educación y cuidado diario, en un marco de protección integral de derechos. Se crearán centros de acogida, para albergar a quienes no puedan ser atendidos por sus familiares o quienes carezcan de un lugar donde residir de forma permanente”.

Así, se puede ver que la responsabilidad familiar recae en los hogares y en las redes de parentesco, no se logra la autonomización requerida en el caso de las mujeres, principales encargadas del cuidado, y configura cierto mecanismo de políticas. En definitiva, se puede argumentar una continuidad entre los programas descritos anteriormente y los nuevos preceptos constitucionales con la excepción de la jubilación universal de la cual ya se señalaron sus ventajas.

Finalmente, en lo concerniente a los discapacitados se pueden identificar algunas medidas relevantes. Por un lado el CONADIS; Consejo Nacional de discapacidades y la Dirección de Atención con Personas con Discapacidad del Ministerio de inclusión económica y social. El CONADIS ejerce sus atribuciones a nivel nacional, dicta políticas, coordina acciones y ejecuta e impulsa investigaciones sobre el área de las discapacidades.

Dentro de las actividades principales de la Dirección están la de; brindar ayuda económica para gastos de estudios y/o rehabilitación a niños, niñas y jóvenes de escasos recursos económicos, provenientes de los sectores urbanos marginales y rurales del país, Subsidios para la compra de medicinas, para atención integral y instrumentos médicos necesarios (prótesis, silla de ruedas, etc.) cirugías, rehabilitación, insumos médicos, exámenes de laboratorio, entre otros. Muchas de los servicios se imparten en convenios con ONGs y fundaciones. También en el caso de los discapacitados la oferta de servicios esta dirigida a las familias que no pueden hacerse cargo totalmente de los gastos de esta vulnerabilidad.

Con este marco regulatorio se definen diversas políticas y se genera una institucionalidad que las lleve a cabo a partir de dos elementos; una focalización en los estratos más pobres y en función de políticas

residuales. Este segundo factor es el que determina que estas políticas funcionen cuando hay fallas en las familias, es decir, cuando éstas no puedan cubrir la demanda de este grupo poblacional. Este segundo elemento, el rol de las familias como proveedores por excelencia es la segunda idea que buscamos dejar clara en este documento junto con la de la vigencia de programas sociales focalizados.

2.1.4 Programas sociales

Los programas sociales que se describen a continuación corresponden a la última década, sin embargo como ya se dijo con respecto a las políticas sociales en Ecuador, estas responden a estilos o modalidades de orientación de política de la década del ochenta y noventa. Una primera característica es que todos menos la ley de maternidad gratuita, Universalización de la educación básica y el aseguramiento de la salud, están concentrados en la atención a los primeros dos quintiles o en los cantones más pobres del país. Un segundo aspecto es que la mayor parte de estos programas tienen como población objetivo a los niños, niñas y adolescentes (pobres) mientras que solo uno está destinado a discapacitados y tres a adultos mayores. En lo que concierne a las mujeres al analizar los programas, puede observarse como en todos ellos, es el rol de madre el que se está priorizando. Así es que, el Bono de Desarrollo Humano se dirige a mujeres madres, el Programa de Alimentación y Nutrición (PANN) y el de Aliméntate Escolar se basa en el trabajo de las “madres comunitarias”, mientras que la ley de Maternidad Gratuita tiene como población beneficiaria a las mujeres embarazadas, y en edad fértil. Por lo tanto, esta constatación es útil para pensar desde donde se está definiendo a las mujeres ciudadanas, cuales son las funciones que se les atribuyen. Se podría pensar en una continuidad desde principios de siglo cuando estaba presente una asociación estrecha entre mujer, maternidad, familia y nación, apreciada en una frase de 1925 en donde se afirma que “la sociedad es lo que la familia es, y la familia es la mujer” (Rendon en Clark, 2005).

En definitiva, la clasificación seleccionada de los programas responde a una en donde se priorizan sus funciones, es decir, cuáles son sus objetivos principales. Cabe aclarar que muchos de estos programas tienen un discurso de atención integral por lo tanto plantean varios frentes u objetivos a tratar en relación a la atención o protección. Por ejemplo si bien el Bono de Desarrollo Humano es un programa de combate a la pobreza, tiene en sus objetivos la contribución a la disminución de la desigualdad. Es el caso de los programas de alimentación los cuales su objetivo no es solamente la provisión de alimento sino el desarrollo de las capacidades cognitivas y afectivas en los niños que les permita el mejor acceso a la educación y en definitiva una ciudadanía mas informada y formada.

Así tenemos una de combate a la pobreza (Bono de Desarrollo Humano) dos de desarrollo infantil (Fondo de Desarrollo Infantil y Operación rescate infantil), tres de alimentación (Programa Nacional de Alimentación y Nutrición, Aliméntate Ecuador y Alimentación escolar) tres de educación (Universalización de la educación básica y Mejoramiento de la infraestructura educativa) tres de salud (Programa Ampliado de Inmunizaciones, Programa de salud sexual y reproductiva, ex maternidad gratuita, y Programa de Aseguramiento universal de salud) dos para cuidado y asistencia a los adultos mayores (Centros gerontológicos

de cuidados a largo plazo y Dirección de Gestión y Atención Integral Gerontológico). Se describen los programas actuales en función de esta clasificación en el Anexo A

Bono de Desarrollo Humano

Su objetivo es asegurar un nivel de consumo mínimo a los hogares por debajo de la línea de pobreza. Se ha convertido en el programa central de la protección social en el país. Su cobertura es de 1.237.073 personas, (a diciembre 2007) del primer y segundo quintil, que tengan; al menos un hijo menor de 18 años, que su ingreso no supere los 40 dólares; que ninguno de los conyugues perciba salario fijo ni que estén afiliados al IESS (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social). También cubre a personas mayores de 65 años y personas con discapacidad. El bono está significando una cobertura del 25% de la población en situación de pobreza.

Consiste en la entrega de una transferencia monetaria mensual de 30 dólares que funciona como subsidio a madres, ancianos y discapacitados. Los beneficiarios son seleccionados a través del sistema SELBEN, (Sistema de selección de beneficiarios), que por medio de una encuesta socioeconómica establece un índice de bienestar.

El bono establece condicionalidades en materia de educación en los niños de 6 a 15 años, (ya que deben estar matriculados en la escuela o secundaria y asistir en el 90% de las clases por lo menos), y en salud en los niños menores de 6 años, que deben hacer visitas periódicas a los centros de salud. Representa el 34% de las transferencias monetarias y no monetarias del año 2007. (Naranjo, 2008).

Este programa, central en las políticas sociales que lleva adelante el estado, apunta a la Seguridad alimentaria, a incrementar las tasas de matrícula escolar y evitar la deserción, a progresos en la salud y nutrición infantil, y a aliviar la pérdida del salario. Para lograr estos objetivos el programa se propone condiciones que deben ser cumplidos por la persona encargada del hogar, es decir, las condicionantes están relacionadas con el cuidado y el bienestar familiar y las mujeres aparecen como las encargadas del mismo, por ello son las receptoras y la mayoría de beneficiadas. Así existe la concepción, de que los ingresos percibidos por las mujeres son dirigidos mayormente al hogar, con lo que las receptoras se convertían en intermediarias gratuitas entre las familias y el Estado. (Marco, 2006) Desde algunas críticas feministas estas políticas no hacen más que instrumentalizar la posición de las mujeres porque son mediadoras entre sus familias y el bienestar mientras que para otras puede convertirse en una estrategia de empoderamiento femenino a partir sobre todo, del ingreso propio y de otras facilidades como consecuencia de la prestación (microcréditos, talleres de capacitación, talleres socio-afectivos). Este debate, más complejo, debe ser profundizado especialmente por la importancia que adquieren programas como éste o similares en América Latina en los últimos años.

Como decíamos, los programas de transferencias condicionadas existen en 15 de los 18 países de América Latina en el año 2008, representan una de las políticas centrales de los recientes gobiernos latinoamericanos que se articula de manera diversa con las políticas preexistentes. (Martínez Franzoni, 2009). Es decir,

estos programas de los gobiernos latinoamericanos se caracterizan por presentaciones de inclusión básica pero en donde prevalece una orientación focalizada constituyéndose en redes o sistemas de asistencia que reafirman el papel o la función de los Ministerios Sociales.

Desarrollo Infantil, Alimentación y Nutrición, Salud, Cuidado y asistencia a las personas mayores

Nombre Programa	Tipo de programa	Cobertura	Requisitos	Servicios que provee
Fondo de Desarrollo Infantil	Desarrollo infantil	237.073 niños/as (2007) 16% de todos/as los/as menores de 5 años (2007) 36% de los/as menores de 6 años indigentes. (2007)	niños y niñas de 0 a 5 años de los quintiles 1 y 2	educación inicial mediante organizaciones de nivel local
Operación rescate infantil		49.019 niños/as (2007) 3.2% de todos/as los menores de 6 años (2007) 6.9% de los/as menores de seis años indigentes. (2007)	niños y niñas de 0 a 5 años carecer de cuidado diario riesgo de desnutrición entornos insalubres alta exposición a enfermedades sectores urbano marginales y rurales	Salud Nutrición Educación inicial Participación directa de la comunidad y familias beneficiarias Comunidad: Madres comunitarias, proporciona local, administra Estado: Instalación de infraestructura Asistencia técnica, bonificación a voluntarias El FODI financia 362 proyectos de desarrollo infantil a nivel nacional
Programa Nacional de Alimentación y Nutrición	Alimentación y Nutrición	161.649 personas (2007) 45% de la población indigente.(2007) 64% de los quintiles 1 y 2. (2006)	Mujeres embarazadas lactantes niños y niñas menores de 36 meses Quintiles 1 y 2.	entrega de un complemento alimentario vigilancia nutricional educación para mejorar las actitudes y hábitos alimenticios

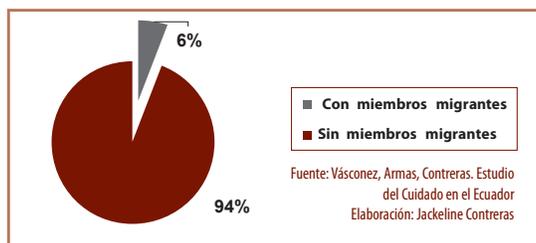
Aliméntate Ecuador		32% de los niños y niñas quintil 1 y 2 (2007) 20% de los discapacitados quintil 1 y 2 (2007) 39% de los ancianos quintil 1 y 2 (2007)	discapacitados de todas las edades quintil 1 y 2 mayores de 65 años quintil 1 y 2 Niños y niñas de 2 a 6 años quintil 1 y 2	asistencia alimentaria
Alimentación escolar		1.300.000 beneficiarios (2007) 75.99% de la población de referencia (2007)	niños y niñas de entre 6 y 11 años de escuelas fiscales pertenecientes a zonas de mayor pobreza	Complemento alimenticio: desayuno y almuerzo escolar Aporte voluntario de los padres y madres de los estudiantes en la preparación de los alimentos.
Programa de Aseguramiento universal de salud	Salud	500.000 personas (2007) 51% de población de referencia (2007)	Quintil 1 y 2 Beneficiarios del BDH	Atención primaria ambulatoria Servicio hospitalario que cubra ciertas patologías Establecimiento de canales de comunicación continuos Sistemas de seguimiento y evaluación Aportes monetarios de los beneficiarios bdh, municipales y del gobierno central Funciona cuenca, quito y guayaquil
Centros Gerontológicos Actividades de asistencia	Cuidado y asistencia a las personas mayores	71 centros registrados(2007) 200 estimados(2007) 3.800 personas (50% indigentes) (2007)	Personas mayores	Estado financia el 40% de sus gastos (administración, medicinas, alimentos, mantenimiento, equipamiento menor) Administrados por fundaciones, asociaciones, corporaciones y comunidades religiosas, la mayoría de las cuales son privadas
Actividades de asistencia		150 personas(2007)	Quintil 1 y 2	Rehabilitación visual y auditiva
Programa de Protección Social		120 mil personas de 320 de más de 65 años (2007)	Quintil 1 y 2	Transferencia monetaria no condicionada

2.1.5 Programas sociales para la población migrante

La oferta de cuidado para los grupos poblacionales es restringida como se ha señalado, no se cuenta con información sobre el acceso a estos programas para los hogares donde uno de sus miembros migró. Utilizando la Encuesta del Uso del Tiempo se da una pauta sobre este aspecto.

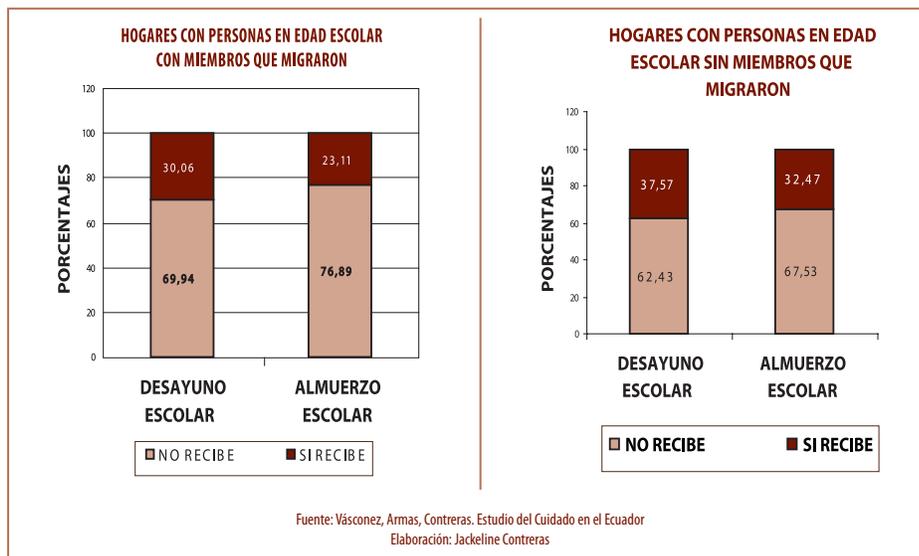
De acuerdo a la muestra utilizada para dicha encuesta, el 6% de los hogares con migrantes tienen infantes en edad escolar, que se considera como la población objetivo de los programas con mayor cobertura a nivel nacional.

Gráfico 16: Porcentaje de hogares con algún miembro migrante y con infantes en edad escolar 2007



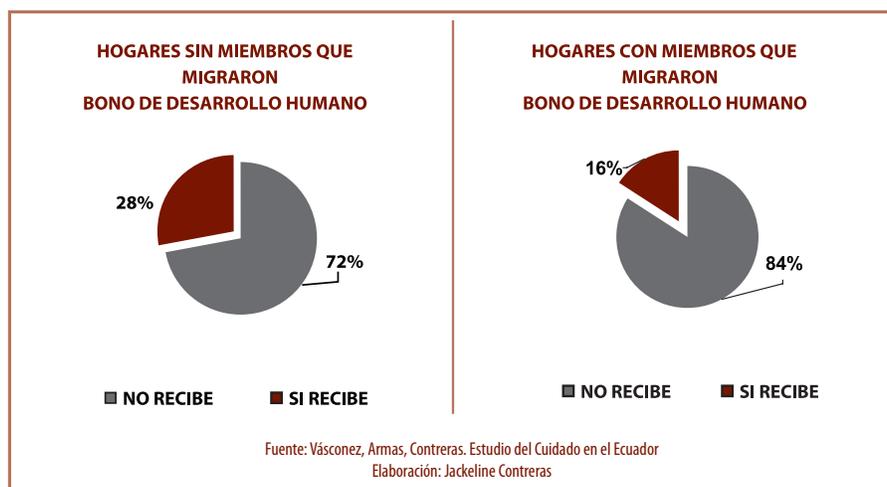
El acceso de hogares con migrantes, que tienen menores de edad, a los programas de almuerzo y desayuno escolar, es de 4% menor al encontrado en los hogares con las mismas características pero sin migrantes (7%).

Gráfico 17: Porcentaje de hogares con algún miembro migrante y con infantes en edad escolar que reciben desayuno escolar y almuerzo escolar. 2007



El acceso al Bono de Desarrollo humano para todos los hogares investigados, señala que el 16% de los que tienen un migrante acceden al bono. De estos hogares, el 41% reciben remesas. Es decir, las remesas representan un mayor porcentaje del ingreso de los hogares más pobres y el bono de desarrollo es otro de los medios para afrontar la situación de pobreza. En este marco, la migración tiene un efecto redistributivo.

Gráfico 18: Porcentaje de hogares con algún miembro migrante y con infantes en edad escolar que reciben el bono de desarrollo humano. 2007



A partir del aumento de la emigración en el país y de su visibilización, muchas ONGs, fundaciones y gobiernos locales comienzan a tener como eje de sus políticas las temáticas migratorias. En este contexto, uno de los componentes claves lo constituyen los programas que tienen por objeto la protección de los migrantes y sus familias. Aunque han existido muchas experiencias locales en estos últimos años, se tomarán aquí las más relevantes sea por la cobertura o por la institución que las llevaba a cabo. Sin embargo, queda mucho por investigar en esta temática. En este sentido, una de las experiencias a destacar son las actividades de la Casa del Migrante (ahora llamada Casa de la Movilidad) de los municipios de Quito y de Cuenca en donde fueron realizados talleres socios afectivos con familiares de migrantes, sobre todo con hijos. En el caso de Quito, se realizaron talleres a través de escuelas fiscales y mixtas en zonas de alta migración. Sin embargo, esos talleres que en un principio eran exclusivamente para hijos e hijas de migrantes, luego se expandieron al resto de los estudiantes y finalmente no tuvieron continuidad. En el caso de Cuenca, existe actualmente un centro de asistencia psicológica a los familiares de migrantes. Algunas otras experiencias como la del INNFA se concentró en el cantón Suscal y Cordero de las provincias del sur del país, donde se atendían a niños y niñas menores en ayuda de deberes y cuidado. Estos proyectos son iniciales y queda pendiente su correcta evaluación. Otro de los casos destacados lo constituye el de la Asociación Lactacaru y Fundación Myra, las cuales instalaron un servicio integral para niños y niñas que incluye atención psicológica y social a niños hasta 12 años. Por otro lado, desde el gobierno central, la Se-

cretaria Nacional del Migrante tiene un programa llamado Fortalecimiento Organizacional y Construcción de Redes Sociales en el Hecho Migratorio (FORES) a través del cual busca fortalecer los lazos de familiaridad, afectividad y sentido de pertenencia entre el país de destino y Ecuador. Para esto organizan talleres de capacitación en este fortalecimiento de los lazos a las organizaciones que trabajan con migrantes y familiares, promueven las redes virtuales de organizaciones y realizan actividades culturales de difusión.

Por otro lado, uno de los temas relevantes para la población migrante en particular es todo lo relacionado al acceso a justicia. En este sentido, lo relativo a los juicios por la custodia de los hijos/as y pensiones alimenticias adquieren un interés mayor por parte de estas poblaciones. Por esto, uno de los servicios brindados por la SENAMI es la provisión de información para establecer demandas por juicios de alimentos a ecuatorianos/as en el exterior. También la restitución de menores en el caso de disputas por la tenencia, por ejemplo cuando durante muchos años han residido con personas diferentes a sus padres. En todos estos casos, como la SENAMI no es el órgano encargado de solucionar en tales litigios, su rol es el de asesor en el proceso y remitir a la institución competente; Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y/o INNFA.

Aunque en conjunto todas estas iniciativas locales e iniciales no tienen una amplia cobertura, lo interesante es la concepción de que los hijos de migrantes presentan una vulnerabilidad relacionada a la ausencia de padres o madres en la mayoría de los casos, presentes para brindarles cuidado. Sin embargo, lo contradictorio del proceso es el énfasis de ofertar cuidado más económico a estas familias (que corresponden mayormente a los quintiles 3 y 4) mientras las otras no migrantes deben comprar en el mercado estos servicios o bien hacer uso de las redes de parientes.

Cuadro 2: Servicios específicos a migrantes y/o familiares según actividad, beneficiarios y organización proveedora. 2008

Organización u asociación	Actividad o Programa	Servicios	Cobertura
Asociación Lactacaru y Fundación Myra	Centro Integral de Atención para Familiares de Migrantes Desplazados y Refugiados. Ubicado en la zona urbano marginal del Sur de Quito, sector Mena Dos,	Servicio educativo integral para niños. Atención psicológica; atención social;	Niños de 1 a 12 años de familiares de migrantes y niños de la comunidad. Se benefician 120 niños/as, 240 familias, migrantes, grupos niños/as, jóvenes y de mujeres del Sur de Quito.
Save the Children	Apoyo a los niños de Ecuador afectados por el proceso migratorio	Intervenciones psicosociales y pedagógicas de calidad que tengan en cuenta la nueva realidad de la migración. Generación de material educativo para que	

		los maestros de los colegios ecuatorianos puedan ayudar a comprender y normalizar el hecho migratorio en el aula	
Pastoral de movilidad humana		Asesoría jurídica y psicológica a familiares de migrantes con el apoyo de un equipo de profesionales sensibles al hecho migratorio	
Casa del migrante Cuenca		Asesoría psicológica a hijos de migrantes	
Casa del migrante Quito		Talleres socio afectivos con hijos de migrantes a través de escuelas fiscales y mixtas	
Secretaría Nacional del Migrante		Capacitación a organizaciones en el fortalecimiento de lazos de familiaridad, afectividad y sentido de pertenencia entre el país de destino y Ecuador Promoción de redes virtuales de organizaciones Realización de actividades culturales de difusión	

2.2. DESDE EL MERCADO: Sectores ocupacionales del trabajo de cuidado

Esta sección analiza la oferta de cuidado desde el mercado a través de varios indicadores. La idea es identificar los sectores ocupacionales del cuidado para saber en qué medida están ubicados en sectores segregados para mujeres o feminizados y su calidad de empleo con respecto a otros sectores. Es decir, indagar sobre la valoración social de estas actividades a través de los datos cuantitativos disponibles. Para esto se comienza con una introducción del marco legal ecuatoriano en donde se afirma la necesidad de garantizar el acceso igualitario, equitativo en términos salariales y de valoración social, de mujeres y hombres al mercado de trabajo. A la luz de este marco, se mostrarán indicadores sobre el empleo de las mujeres en el país para luego hacer énfasis en empleadas y empleados de servicio doméstico.

También se analizará a las trabajadoras y los trabajadores no remunerados del hogar para dar cuenta de la importancia de este grupo en los hogares ecuatorianos como indicador proxy de las personas que dedican una parte importante de su tiempo al cuidado. Sin embargo, este último punto se abordará con más detalle en la parte dedicada al uso del tiempo de los hogares ecuatorianos.

2.2.1 Marco regulatorio laboral

Ecuador cuenta con diversos instrumentos internacionales en torno a la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres en el acceso a los derechos laborales.

Entre ellos destacan la adopción de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, en 1979, por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Ésta, junto con las conferencias mundiales sobre la mujer celebradas desde 1975, en particular la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), son los hechos más relevantes en el proceso de construcción de políticas públicas sensibles a los problemas de género.

En esta última, se acordó una agenda en la que el vínculo entre las políticas públicas, el enfoque de derechos y la igualdad de género figura de forma más relevante definiendo 12 esferas de acción, entre las cuales destacan las siguientes: la mujer y la pobreza; educación y capacitación de la mujer; la mujer y la economía; y los derechos humanos de la mujer, entre otras (Armas, 2008b).

Por un lado, en 1979 la CEDAW plantea que los hombres y las mujeres deben gozar de los mismos derechos al trabajo y a una remuneración digna, sin discriminación por ninguna razón. Es decir, se consagra el derecho a igual remuneración (inclusive prestaciones), igualdad de trato en el valor del trabajo y en la evaluación de su calidad.

Por otro lado, la Organización Internacional del Trabajo, (OIT) a través del convenio 100 y el 111 hace hincapié en la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la no discriminación en los derechos laborales. El primero, aprobado en 1951 y ratificado por Ecuador en 1957, establece la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la femenina por un trabajo de igual valor, mientras que en el convenio 111, aprobado en 1958 y ratificado por Ecuador en 1962, establece la no discriminación en materia de empleo y ocupación. (Armas, 2008b). Además, el convenio 156, aprobado en el año 1981 establece los derechos de los trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares y el convenio 183, aprobado en el año 2000, establece medidas sobre la protección a la maternidad. Estos dos últimos aún no han sido ratificados por Ecuador. (Armas, 2008b)

La nueva Constitución ecuatoriana del 2008 establece el principio de igual remuneración por trabajo de igual valor haciendo explícita la equidad en la remuneración, la prohibición de diversas formas de violencia y de discriminación laboral a las mujeres. Se destaca además la valoración explícita a las formas de trabajo no remunerado aunque su descripción no es el objeto de esta sección.

Una de los hechos destacados en la agenda de los derechos de las mujeres al acceso e igualdad en el empleo es la Plataforma de Beijing adoptada en la cuarta conferencia de la mujer en el año 1995. En esta se plantea eliminar todas las formas de segregación en el trabajo y todas las formas de discriminación en el empleo.

Una de las recomendaciones destacadas de esta plataforma es la de promover la participación laboral de las mujeres en los trabajos de alta especialización y en puestos de dirección, la diversificación de ocupaciones de las mujeres, y alentarlas a realizar trabajos no tradicionalmente femeninos especialmente en las esferas de la ciencia y la tecnología al mismo tiempo que promover el empleo de varones en el sector social. Una segunda recomendación importante es la necesidad de revisión y análisis de las escalas de sueldos en las profesiones en que predominan las mujeres como enseñanza, enfermería y atención a niños, niñas y ancianos/as con el objetivo de mejorar la categoría y aumentar su remuneración. (Armas, 2008b) Esto supondría además una mejor valoración social de los trabajos vinculados al cuidado.

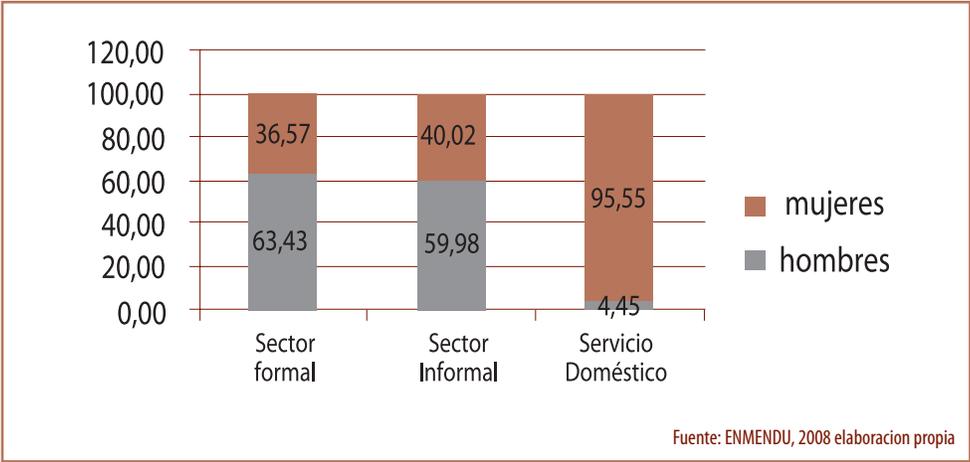
Además Ecuador ha ratificado convenios gubernamentales en lo que a equidad de género en el mercado laboral se refiere; Novena Conferencia regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, (2004), Cuarta Cumbre de las Américas (2005); Decima Conferencia regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe. (2007). (Armas, 2008b)

Por último, es necesario nombrar el Plan de Oportunidades de las Mujeres Ecuatorianas (PIO) 2005-2009. Construido por el Conamu en el 2004, a partir de las demandas de las organizaciones de mujeres ecuatorianas, es la agenda del gobierno para avanzar en el cumplimiento de los derechos de las mujeres y en la eliminación de la discriminación. Dentro de los objetivos estratégicos se destacan dos: fomentar programas de formación ocupacional para un mayor acceso a puestos de trabajo de mejor calidad y; promover programas de calificación de mano de obra femenina y de empoderamiento para el ejercicio y exigibilidad de derechos. (Armas, 2008b)

La participación femenina ha crecido en las últimas décadas pasando de 38% en 1988 a 48% en 1998 y llegando a 52,37% en el 2006. De todas maneras se mantiene baja en comparación con los varones que es de 79.37% para 2006. De la población ocupada, un gran porcentaje de la población esta subempleada, (64% de la PEA). El subempleo afecta en mayor medida a las mujeres exceptuando a los jóvenes, y es más alto en la población indígena (91% de mujeres indígenas frente a 79% de los varones indígenas). (Armas, 2008a en base a ECV 2006). Por otro lado, el desempleo de las mujeres es más del doble del identificado para los varones. Además afecta más a las jóvenes de 18 a 29 años, a la población afro ecuatoriana y en las áreas urbanas. (Armas, 2008a)

Es bajo el porcentaje de mujeres que trabaja en jornadas completas, no existen políticas o programas de conciliación entre el trabajo no remunerado y el remunerado, ni políticas que promuevan la corresponsabilidad social y de género en el trabajo reproductivo que den cuenta de una preocupación a nivel estatal por estos temas como se ha mencionado en la sección sobre estructuras familiares y políticas de conciliación. Además al estar mas representadas en el sector informal, se enfrentan a deficiencias en los servicios de cuidado diario y de otros servicios públicos relativos al cuidado de las personas.

Gráfico 19: Porcentaje de ocupación por sexo según sector formal, informal y servicio doméstico. 2008

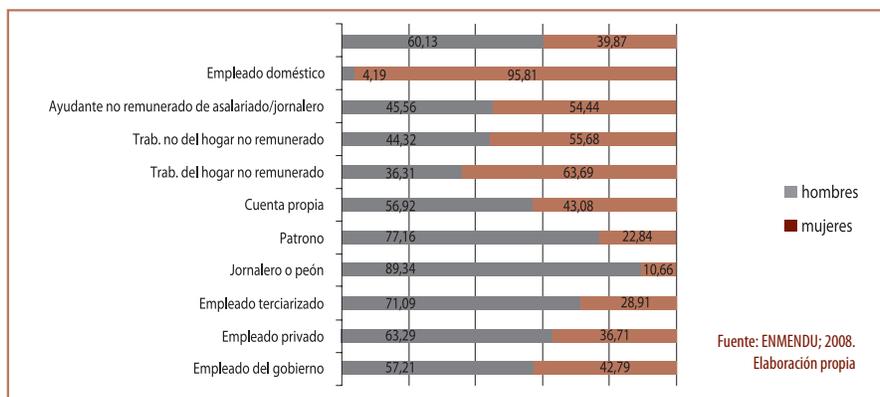


Como ya se dijo, las mujeres están menos representadas en el sector formal de la economía al mismo tiempo que están sobre representadas en el servicio doméstico, (en donde un gran porcentaje se encuentra informal), donde el 95.5% de las empleadas son mujeres.

En lo que respecta a las actividades el peso del sector servicios es mayoritario en toda la población, aunque en el caso de los hombres existe una mayor diversificación laboral, las mujeres se ubican casi la gran mayoría en este sector mientras un bajo porcentaje restante se ubica en otros de menor magnitud. Las ramas en las que se encuentran en mayor medida las mujeres están compuestas por: servicio doméstico, comercio, manufactura y servicios financieros mientras las ramas masculinizadas son construcción, minería, agropecuario, electricidad y transporte.

Los trabajos del cuidado de la vida humana que desarrollan las mujeres, no solamente no son valorados social y económicamente cuando se los realiza en el ámbito privado sino que también reciben una menor valoración y por lo tanto menores remuneraciones cuando se los realiza en el mercado laboral. Los trabajos tradicionalmente femeninos como el trabajo doméstico remunerado y en el sector de salud y educación, son ejemplos de esta subvaloración la cual es vigente en el mercado laboral ecuatoriano en el empleo privado y en el público. Además estos trabajos están vinculados a sectores de baja productividad, lo que es una tendencia latinoamericana ya que alrededor del 2006, la mitad de los trabajadores de la región, estaban insertos en sectores de baja productividad (51%), representando cerca de 67 millones de ocupados. (Panorama Social 2008)

Gráfica 20: Distribución por sexo de las categorías ocupacionales 2008



Mientras las mujeres están sobre representadas en el empleo doméstico y las trabajadoras familiares no remuneradas, (95.81% y 63.69% respectivamente) las categorías de patrón (77,16%) y asalariado privado (63,29%) son masculinas con las consecuentes diferencias en términos de ingresos y condiciones laborales generales. Las categorías que mantienen una composición por sexo similar son las de cuenta propia y de asalariado de gobierno. Por tanto, aunque hay aumentos en la incorporación de mujeres en el mercado laboral y una participación equivalente en relación a la participación de los hombres en el sector moderno y en el informal, las diferencias señaladas son indicativas de las significativas inequidades de género en el mercado laboral.

En este sentido, las brechas de ingresos entre varones y mujeres responden a los patrones de segregación horizontal y vertical. A estos patrones sexistas deben agregarse en Ecuador la marcada discriminación étnica que refuerza la segregación en tanto las poblaciones indígena y afro ecuatorianas son las que reciben menores remuneraciones. El ingreso medio de las mujeres indígenas es de 110 dólares mientras que el de los varones blancos es de 429, 300% más. A nivel nacional, el ingreso promedio de las mujeres representa el 78% del ingreso de los varones. Las mujeres reciben ingresos menores que los hombres en todas las etnias siendo la mayor brecha entre los y las indígenas y la menor brecha entre los afro ecuatorianos.

Cuadro 3: Promedio, desigualdad y brecha salarial por sexo según región del país. 2006

	Hombre	Mujer	Desigualdad	Brecha
Nacional	310,53	242,32	0,78	0,22
Urbana	367,93	275,49	0,75	0,25
Rural	192,63	132,13	0,69	0,31
Sierra	356,52	253,76	0,71	0,29
Costa	272,43	226,19	0,83	0,17
Amazonia	334,02	273,83	0,82	0,18

Fuente: Armas, 2008a en base a ECV, 2006 elaborado por Unidad de Análisis e información, SIISE, Simujeres 2008

Cuando se toma en consideración los niveles de instrucción, se puede observar que para todos los niveles, las mujeres tienen un ingreso laboral menor al de los varones. Esta brecha se incrementa en los niveles más altos de instrucción.

2.2.2 Características generales de los empleos de cuidado

Las ramas de actividad principales de los trabajadores ecuatorianos/as ocupados son: Agricultura, ganadería caza y silvicultura que ocupan el 27.79%, en segundo lugar el Comercio, reparación de vehículos y efectos personales 19,91%. En las ramas de actividad que definimos como haciendo parte de la oferta del mercado en la organización del cuidado, identificamos las siguientes: Enseñanza, Actividades de servicios sociales y de salud, Otras actividades. Comunitarias, sociales y personales y servicio doméstico en hogares particulares. Todas estas actividades sumadas, ocupan al 15% de la fuerza laboral ecuatoriana destacándose que solamente la enseñanza ocupa al 5.01%.

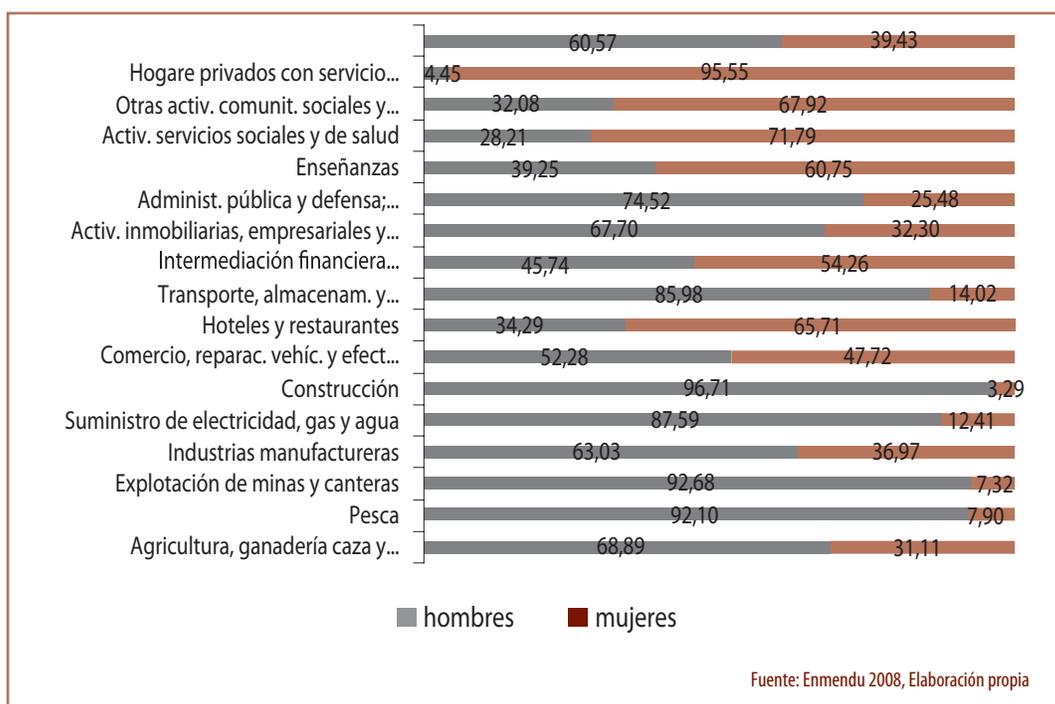
Cuadro 4: Distribución de la población ocupada según rama de actividad. 2008

Rama de actividad	Número	Porcentaje
Agricultura, ganadería caza y silvicultura	1708952	27,79
Pesca	56795	0,92
Explotación de minas y canteras	28818	0,47
Industrias manufactureras	696352	11,32
Suministros de electricidad, gas y agua	25673	0,42
Construcción	404933	6,58
Comercio, reparación de vehículos y efectos personales	1224609	19,91
Hoteles y restaurantes	290780	4,73
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	335259	5,45
Intermediación financiera	54707	0,89
Actividades inmobiliarias, empresariales y alquiler	246501	4,01
Administración pública y defensa; seguridad social	216022	3,51
Enseñanza	308340	5,01
Actividades servicios sociales y de salud	149468	2,43
Otras actividades comunitarias, sociales y personales	193823	3,15
Servicio doméstico en hogares particulares	209501	3,41
Total	6150533	100,00

Fuente: Enmendu 2008, Elaboración propia

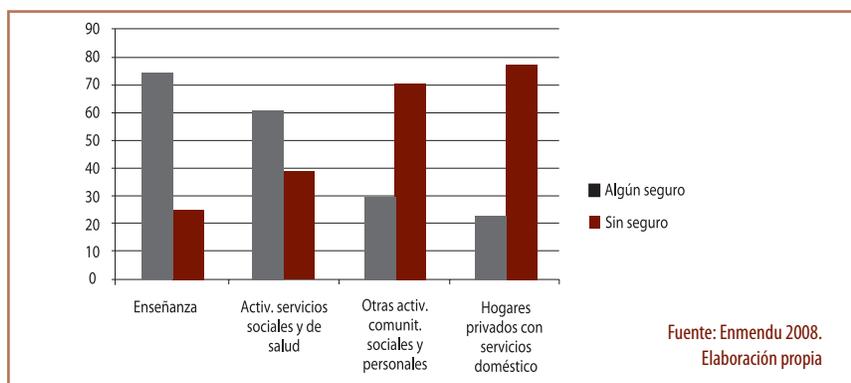
Una vez identificado estas actividades surge como primera aproximación que presentan características en común: feminización, bajos salarios y precariedad laboral (sin cobertura de seguridad social e inestabilidad). Esto demuestra, para el caso ecuatoriano la vulnerabilidad de las mujeres ocupadas tradicionalmente en ciertos empleos feminizados. Así el 95,5% del servicio doméstico, el 67,92% de las ocupaciones en actividades comunitarias y sociales, el 71,79 de los servicios sociales y de salud, y el 60,75 de las actividades de enseñanza son ocupadas por mujeres.

Gráfico 21: Distribución por sexo de las ramas de actividad. 2008



En lo relacionado a la protección social, el servicio doméstico y las actividades comunitarias, sociales y personales son las que presentan las cifras más bajas de cobertura mientras que la enseñanza y la salud presentan una ventaja en este sentido, producto de la incidencia del empleo público. Esto es producto de un mayor número de reglamentaciones, es decir menor flexibilidad y por lo tanto menor precarización en el empleo público que en el privado que podría estar facilitando una mejor inserción de las mujeres a empleos de calidad.

Gráfico 22: Ramas de actividad relacionadas con el cuidado según tenencia de seguro. 2008



2.2.3 Dos elecciones: servicio doméstico y trabajo del hogar no remunerado

Ahora bien, a partir de aquí nos concentraremos en dos categorías de empleo que se identifican como relevantes en términos de provisión de cuidado. Una remunerada, el servicio doméstico y otra no remunerada, la población activa que se reconoce como realizando tareas no remuneradas. Cabe recordar que dentro de esta segunda categoría entran tareas no solo de cuidado sino otras destinadas al mercado laboral, como las ayudas a otros miembros del hogar que si son remunerados. La elección del trabajo no remunerado esta dada por el contenido del trabajo. Son personas que declaran que su actividad principal de trabajo es el trabajo no remunerado. Gran parte del mismo, sobre todo en el caso de las mujeres, es trabajo de cuidado¹². En este sentido, el 11% de la población de la fuerza laboral ecuatoriana se identifica como trabajador familiar no remunerado, de estos el 63.7% son mujeres. En cuanto al servicio doméstico, el 3.55% de los trabajadores/as son empleados domésticos pero de ellos, la gran mayoría, el 95,8% son mujeres.

Cuadro 5: Distribución de la población ocupada según categoría de ocupación. 2008

Categoría de ocupación	Número	Porcentaje
Empleado de gobierno	503652	7,86
Empleado privado	1959374	30,59
Empleado tercerizado	17518	0,27
Jornalero o peón	865293	13,51
Patrono	321117	5,01
Cuenta Propia	1775510	27,72
Trab. del hogar no remunerado	705848	11,02
Trab. no del hogar no remunerado	10134	0,16
Ayudante no remunerado de asalariado/jornalero	18642	0,29
Empleado Doméstico	227290	3,55
Total	6404378	100,00

Fuente: Enmendu 2008, Elaboración propia

¹² De todas maneras, en la sección sobre uso del tiempo se vincula el trabajo no remunerado con las condiciones de actividad de las personas responsables del hogar

Gráfico 23: Distribución por sexo de la población ocupada en trabajo no remunerado. 2008

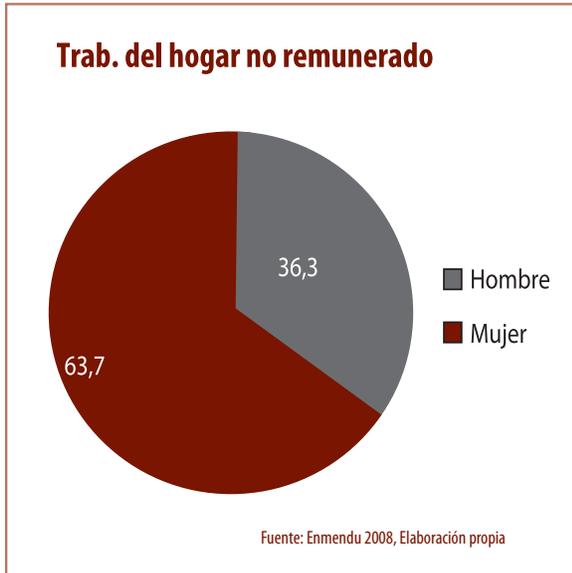
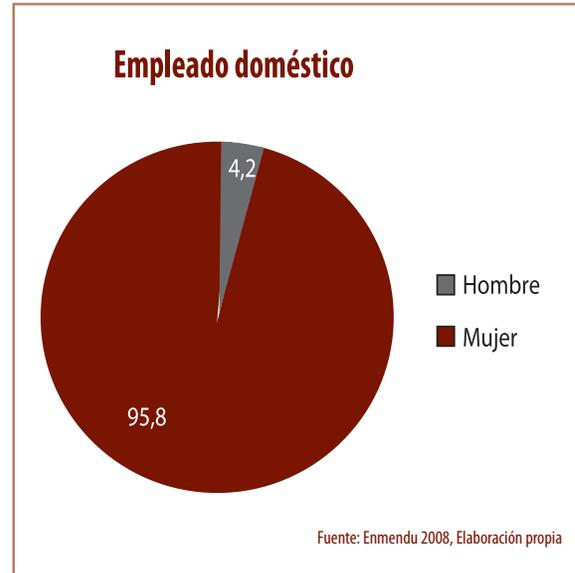
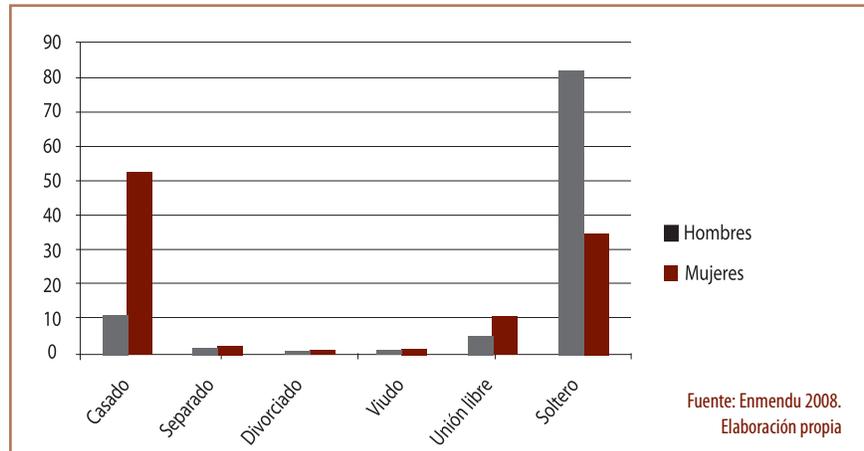


Gráfico 24: Distribución por sexo de la población ocupada en servicio doméstico. 2008



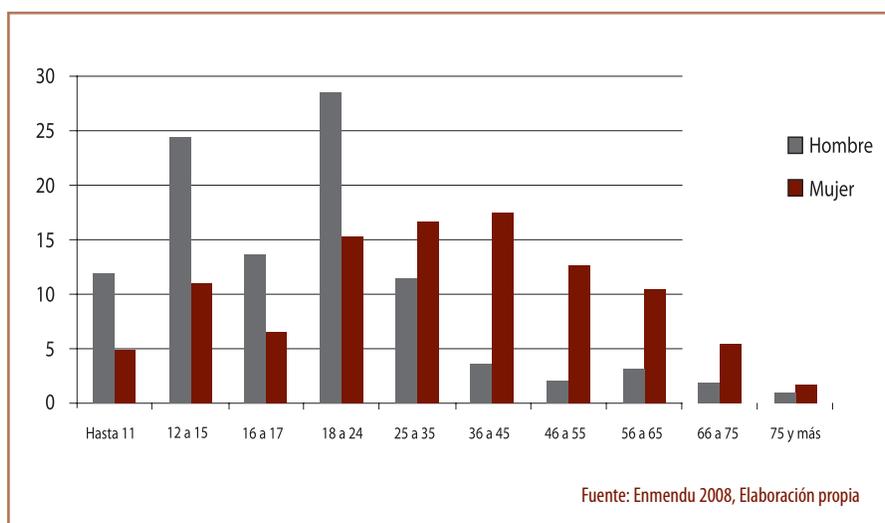
Si observamos su estado civil como aproximación de la carga familiar se constata que el 82.3% de los varones que se identifican como trabajadores del hogar, son solteros con lo que puede pensarse que forman hogares unipersonales o que son mayoritariamente estudiantes. En el caso de las mujeres, por el contrario, más de la mitad (51.6%) son casadas. Esto se explica cómo lo plantean las encuestas del uso del tiempo para el caso ecuatoriano, que son las mujeres con carga familiar (aunque no tienen hijos, estas casadas) las que le dedican mayor cantidad de horas a las tareas del cuidado. En el caso de los varones, el alto porcentaje de solteros entre los trabajadores no remunerados del hogar esta relacionado a que, según estas mismas encuestas, son los que constituyen hogares unipersonales los que dedican mayor cantidad de horas al cuidado, cifra que disminuye cuando adquieren compromisos matrimoniales y/o familiares. De todas maneras, el análisis sobre los usos del tiempo se verá en otra sección.

Gráfico 25: Distribución de la población ocupada en trabajo no remunerado por sexo y estado civil. 2008



En cuanto a las edades es notoria la diferencia de varones y mujeres entre los trabajadores de hogar no remunerados, lo que permite corroborar el párrafo anterior ya que mientras que los varones se concentran entre los 18 y los 24 años, donde es posible que o bien formen hogares unipersonales o bien sean estudiantes a tiempo completo, las mujeres se distribuyen entre los 25 y los 45 años de edad lo que coinciden con las edades reproductivas, es decir, en las edades de mayores tasas de fecundidad.

Gráfico 26: Distribución de la población ocupada en trabajo no remunerado por sexo y grupos de edad. 2008



En lo que respecta a las horas trabajadas, en las personas que realizan trabajo no remunerado en el hogar, el 58.1% de los varones y el 51.2 de las mujeres realizan hasta 35 horas. La diferencia en horas es notoria en el servicio doméstico, ya que el 63.6% de los varones dedican más de 45 horas mientras lo hacen el 45% de las mujeres con lo que a pesar de ser un sector feminizando, los varones que se dedican a esto, reproducen los patrones de género por los cuales son ellos los que dedican más cantidad de horas al trabajo remunerado que las mujeres.

Gráfico 27: Distribución porcentual de hombres ocupados en trabajo no remunerado y servicio doméstico según jornada de trabajo. 2008

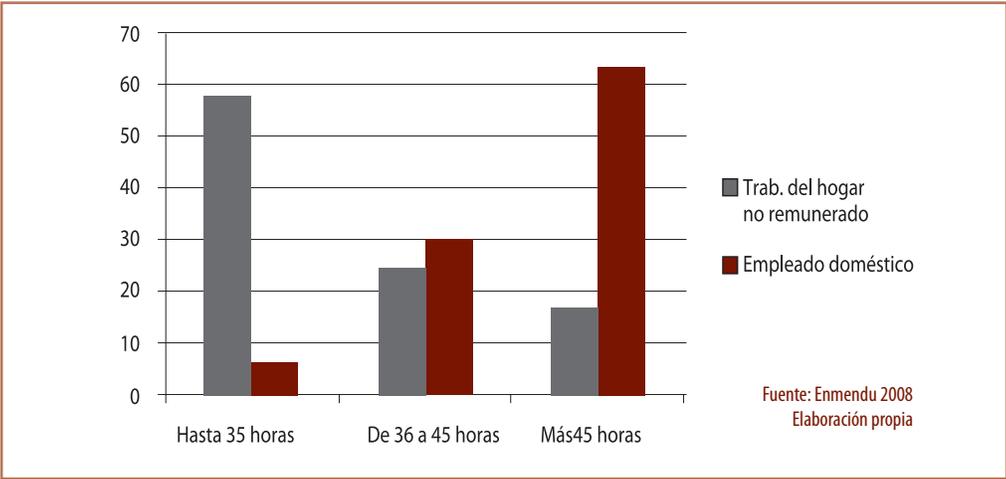
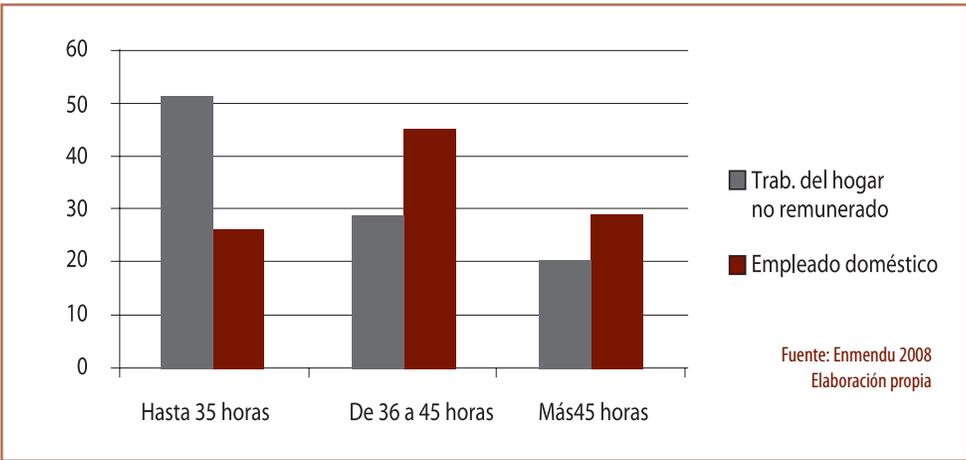


Gráfico 28: Distribución porcentual de mujeres ocupadas en trabajo no remunerado y servicio doméstico según jornada de trabajo. 2008



El servicio doméstico presenta particularidades que lo constituyen como un empleo precario en función de diversas variables. Con respecto a la flexibilidad laboral, un 58.7% de las mujeres que ejercen esta actividad tienen un contrato temporal mientras que el 32.3% tienen contrato permanente.

Con respecto a la seguridad social, a pesar de que es un sector que en sí mismo, tiene escasa cobertura del seguro social, es notorio que los varones dedicados a esta actividad están cubiertos en mayor medida que las mujeres ya que casi el 90% de las mujeres dedicadas al servicio doméstico no están cubiertas mientras que casi el 30% de los varones en esta actividad sí lo están.

La cobertura de seguro médico es escasa aunque en el caso de los varones, la cifra triplica a la de las mujeres, 3,8% en comparación con el 1,2% en las mujeres.

Con respecto al bono de desarrollo humano, se observa que un 20% aproximadamente de las mujeres dedicadas al servicio doméstico y un 21% de las trabajadoras de hogar no remuneradas lo reciben, lo que demuestra que una proporción significativa de estas mujeres, corresponden a los quintiles más pobres del país. En este sentido puede pensarse que las mujeres que se quedan en la casa tienen un costo de oportunidad muy bajo, es decir, como son mujeres pobres de bajos niveles educativos, los salarios potenciales que el mercado de trabajo les ofrece no cubre los costos que le significa pagar una empleada para las labores domésticas o contratar un servicio del estado. En el caso de los varones no es tan importante la presencia del bono aunque sí es más relevante en el caso de los empleados domésticos que en los trabajadores no remunerados. Esto debido a que los varones dedicados a tareas no remuneradas tienen un perfil diferente del de las mujeres, como por ejemplo, que en su mayoría, están ausentes de cargas familiares.

Con respecto a los ingresos, las mujeres también se ven perjudicadas, ya que un 44.1% cobran menos de 100 dólares mientras que el 50.5% de los varones reciben entre 171 y 250 dólares.

Es llamativo el hecho que es un trabajo donde hay un porcentaje alto de personas que reciben ingresos en especies siendo el 59% de los varones y el 61% de las mujeres, lo que en definitiva es otro indicador de la informalidad del sector en donde las remuneraciones en dinero (de la economía “moderna”) son desplazadas por las de especie.

2.3. DESDE LAS FAMILIAS

El presente acápite analiza la provisión de cuidado dentro del hogar para la población ecuatoriana, considerando como indicador el uso del tiempo de las personas. El texto tiene dos partes, en la primera se presentan características generales del uso del tiempo de hombres y mujeres. En la segunda se revisa la distribución del tiempo en relación a hogares donde uno de los miembros ha migrado. La información fue recopilada en el 2007 por medio de la Encuesta del Uso del Tiempo, aplicada en todo el país.

El hogar ha sido por tradición la institución asignada para proveer cuidado, a niños, niñas, ancianos/as, enfermos/as, discapacitados y a personas que por su dedicación al trabajo remunerado no pueden dedicarse a tareas para su autocuidado. Una de las formas para captar como las demandas de cuidado se cubren a través del trabajo no remunerado dentro del hogar ha sido considerar como indicador la distribución del tiempo de las personas.

En Ecuador, la primera Encuesta del Uso del Tiempo (EUT) se realizó en el año 2005, se aplicó en tres dominios específicos, determinados de acuerdo a la pertenencia étnica de la población. Se recopiló información detallada de todas las tareas que se realizan dentro del hogar, como tiempo dedicado a: preparación de comida, mantenimiento de la casa, cuidado de niños, niñas enfermos/as, discapacitados, compras y gestiones, ayuda a otros hogares, trabajo comunitario y de participación en organizaciones y trabajo agropecuario. Todas estas actividades se consideran como provisión de cuidado para las personas que son parte del hogar con diferentes intensidades, mayor en los menores de 18 años y mayores de 65 años y menor entre los 18 y 64 años, considerando condiciones normales, es decir sin enfermedad y/o discapacidad. Donde cualquier individuo independientemente de su edad demanda mayor provisión de cuidado.

Los hallazgos de esta experiencia señalaron que las mujeres se dedican más tiempo que los hombres al trabajo no remunerado dentro del hogar, que existen diferencias en la distribución del tiempo entre el grupo de mujeres y el grupo de hombres, en la que se identifica por ejemplo que las mujeres indígenas trabajan más tiempo que las mujeres mestizas y que las afroecuatorianas. Se encontraron también diferencias de acuerdo a grupos de edad, estado civil y niveles de instrucción de hombres y mujeres¹³.

Con base a esta información se planificó y ejecutó la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo, "como un módulo del Sistema Integrado de Encuestas de Hogares SIEH, en diciembre del 2007 cuyo módulo permanente es la Encuesta de Empleo, Subempleo y Desempleo. La EUT se aplicó a las personas de 12 años y más por considerarse que a partir de esta edad las personas empiezan a manejar la medición de sus propios tiempos"¹⁴.

2.3.1 Características generales del uso del tiempo de mujeres y hombres en el Ecuador¹⁵

A continuación se presentan características generales de la distribución del tiempo de mujeres y hombres del Ecuador de acuerdo a la información procesada de la EUT 2007.

Uno de los objetivos de estudiar la distribución del tiempo de hombres y mujeres es revelar las actividades que cada sexo realiza y como la dedicación a estas tareas determina, una situación específica para la organización del cuidado dentro del hogar y para el sostenimiento de la vida y de la economía del país.

13 Mayor información sobre la EUT 2005, se encuentra en: www.conamu.gov.ec

14 Pérez Alba, Alison Vásquez, Claudio Gallardo. 2008. "El tiempo de ellas y de ellos. Indicadores de la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo - 2007". INEC, CONAMU, Quito, Ecuador.

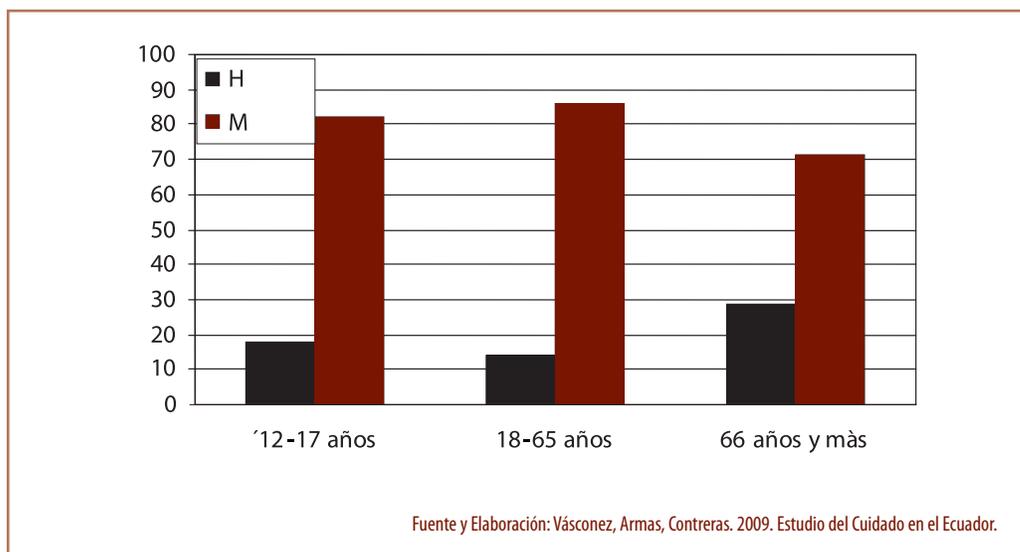
15 La información que se utiliza fue tomada de: Vásquez Alison, Amparo Armas, Jackeline Contreras, 2009. Estudio del cuidado en Ecuador. Trabajo remunerado y no remunerado. CONAMU, INEC, UNIFEM AECL. Quito, Ecuador. Versión preliminar

Considerando lo señalado, se construyó como indicador “responsable del hogar” definido como la persona que dedica la mayor cantidad de tiempo a las tareas de trabajo no remunerado, asimilando lo señalado por Rosario Aguirre en la encuesta del uso del tiempo en Uruguay¹⁶, con lo que se identifica y compara la proporción de hombres y mujeres que proveen cuidado. Para el Ecuador se identificó que el 85% de las personas cuidadoras eran mujeres y el 15% eran hombres. Aquí deben hacerse dos aclaraciones. Una primera es que se definen como responsables del hogar, los que dedican el mayor porcentaje de tiempo al trabajo no remunerado en comparación con el resto de los miembros. Se deja afuera los que dedican tiempo al trabajo no remunerado pero no tanto como el que dedica el responsable. La segunda es que se incluye otras facetas del trabajo no remunerado, además del cuidado.

A continuación se describe el perfil de mujeres y hombres que proveen cuidado.

La mayor proporción de cuidadoras se encuentran en el rango de 18 a 65 años de edad, y de cada 10 personas mayores de 66 años que proveen cuidado, siete son mujeres y 3 son hombres. Es de resaltar que de acuerdo al índice de dependencia calculado, la población joven menor de 18 años es la que mayor demanda de cuidado presenta en el país, sin embargo de este mismo grupo, el 86,72% son cuidadoras mujeres y 13,28% son cuidadores hombres.

Gráfico 29: Distribución porcentual de personas cuidadoras según sexo y grupo de edad. 2007



¹⁶ La categoría fue construida a partir del trabajo Rosario Aguirre y Karina Batthyany, en el procesamiento de la encuesta del uso del tiempo y trabajo no remunerado. Instituto Nacional de las Mujeres Uruguay.

Las cuidadoras se encuentran en su mayoría casadas y en unión libre en tanto que los cuidadores están casados, separados y solteros, estos últimos en su mayoría forman familias monoparentales, ya que las hijas e hijos, en caso de separación viven con la madre. Lo que determina que las demandas de cuidado son mayores para las mujeres que para los hombres separados.

El 8,24% de las personas que proveen cuidado no tienen ningún nivel de instrucción, 44,71%, tienen un nivel de instrucción primaria, 31,71% llegaron a la secundaria y 15,34% tienen instrucción superior, en todos los grupos las mujeres representan más del 85%.

Considerando al ingreso como variable de clasificación del nivel socioeconómico, se calcularon quintiles considerando el total de ingresos, rentas y transferencias que reciben los hogares. Comparando las personas que proveen cuidado en estos grupos resalta que, las cuidadoras que pertenecen al quintil uno, se encuentran en mayor proporción entre los 25 a 45 años, en tanto que los cuidadores de este mismo grupo, están en mayor proporción que las mujeres a partir de los 46 años.

El grupo de cuidadores hombres y mujeres que pertenecen al quintil cinco se ubican en mayor proporción entre los 46 a 65 años. Se observa además, que existe mayor proporción de mujeres que de hombres que proveen cuidado en el quintil uno, a diferencia del grupo de cuidadores del quintil cinco donde hombres y mujeres que proveen cuidado tienen igual proporción, en términos generales. Esta observación es relevante en el sentido que nos permite identificar el grupo que en mayor proporción provee cuidado, que es el de las mujeres con menos ingresos (quintil uno), lo que representa más tiempo invertido en tareas no remuneradas, ni reconocidas socialmente.

Gráfico 30: Distribución porcentual de personas cuidadoras según rango de edad, sexo y quintil de ingreso. 2007

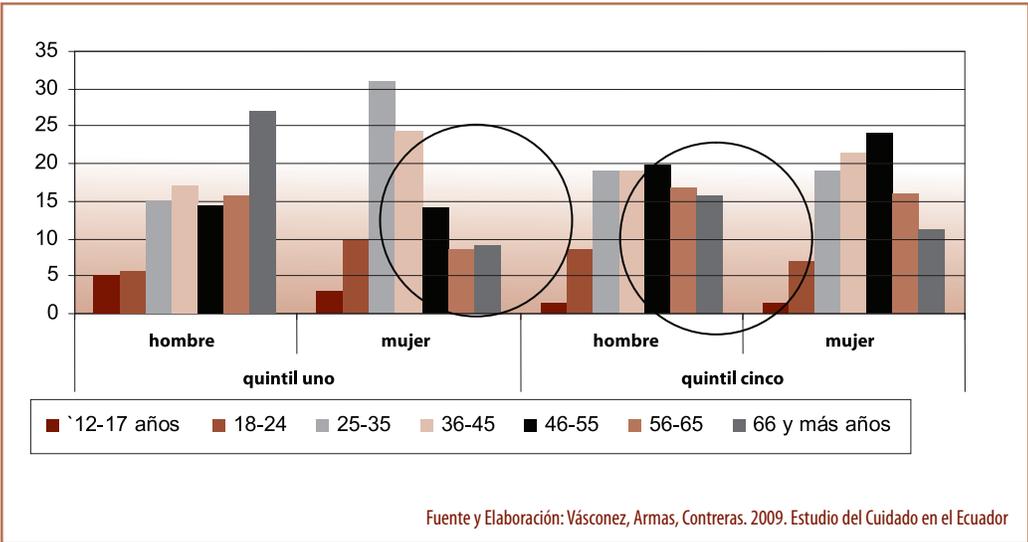
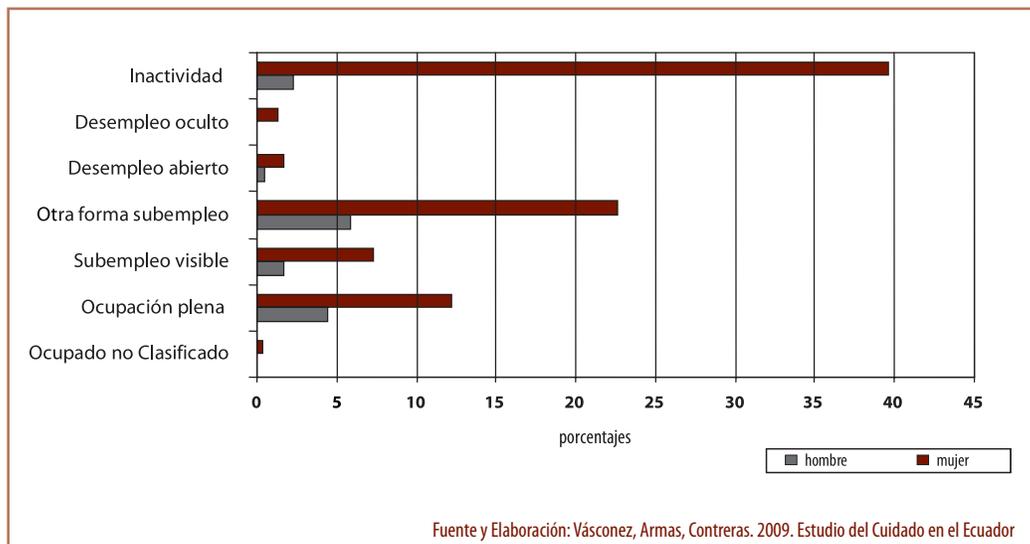


Gráfico 31: Personas cuidadoras según sexo y condición de actividad. 2007



De acuerdo a la condición de actividad convencional, que registra exclusivamente el trabajo que es remunerado, las mujeres cuidadoras, que son las que más tiempo dedican a tareas no remuneradas figuran como inactivas, en este mismo grupo 5% representa a los hombres cuidadores que son inactivos. (Gráfico No.31). Este es un ejemplo claro de la limitación de las categorías utilizadas para la determinación de lo que es trabajo.

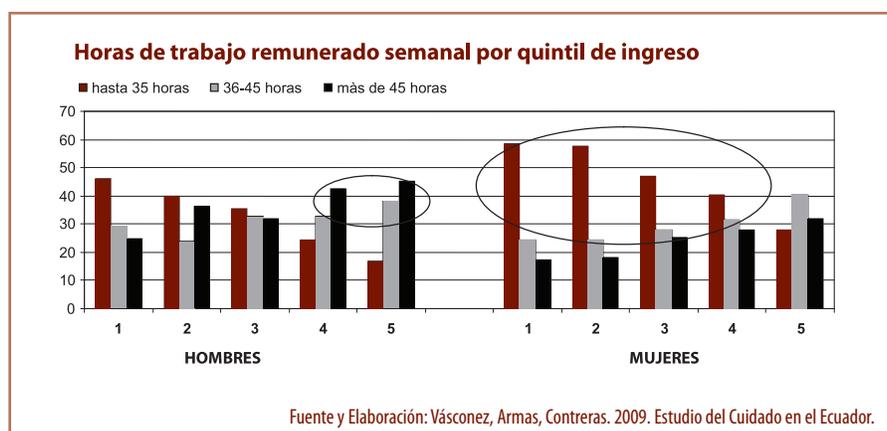
Las mujeres cuidadoras se emplean también en trabajos parciales y temporales que se registran como otra forma de subempleo, subempleo visible¹⁷, ocupaciones más flexibles que permiten realizar las tareas no remuneradas de cuidado.

Sin embargo, más del 10% de cuidadoras mujeres tienen trabajos remunerados con ocupación plena, lo que determina jornadas de trabajo extendidas como se señalará más adelante. En comparación, menos del 5% de hombres cuidadores tienen ocupación plena y el 5,82% de ellos tienen otra forma de subempleo. Es decir el trabajo no remunerado de cuidado está asignado sobre todo a las mujeres incluso a aquellas que tienen ocupación fuera del hogar en jornada completa.

Considerando la jornada semanal de trabajo en Ecuador, de 40 horas, la dedicación al trabajo remunerado de las mujeres y hombres que proveen cuidado por quintil de ingreso (gráfico 32), señala que las mujeres cuidadoras que pertenecen al quintil uno y dos son las que en mayor proporción dedican hasta 35 horas semanales al trabajo remunerado, lo que se explica, no sólo por las condiciones de acceso al mercado que determinan pocas oportunidades de inserción, sino además por el tiempo de dedicación a las tareas no remuneradas de este grupo de cuidadoras.

Los hombres cuidadores en todos los quintiles de ingreso dedican más tiempo al trabajo remunerado que las mujeres, resalta los cuidadores del quintil 4 y 5 que son los que en mayor proporción trabajan más de 45 horas. Es de subrayar en este sentido que de acuerdo a la condición de actividad mencionada anteriormente, los hombres tienen mayor proporción en “otras formas de subempleo”¹⁸ categoría que entre sus agrupados recoge a las personas que trabajan 40 horas o más y están dispuestos para trabajar más horas, tienen ingresos superiores o iguales al salario unificado legal¹⁹.

Gráfico 32: Persona cuidadoras por sexo según horas semanales de trabajo remunerado y quintiles de ingreso.



Las mujeres trabajan sin remuneración en mayor proporción en el rango de más de 45 horas, los hombres cuidadores en mayor proporción trabajan hasta 35 horas sin remuneración y menos del 40% trabaja remuneradamente más de 45 horas.

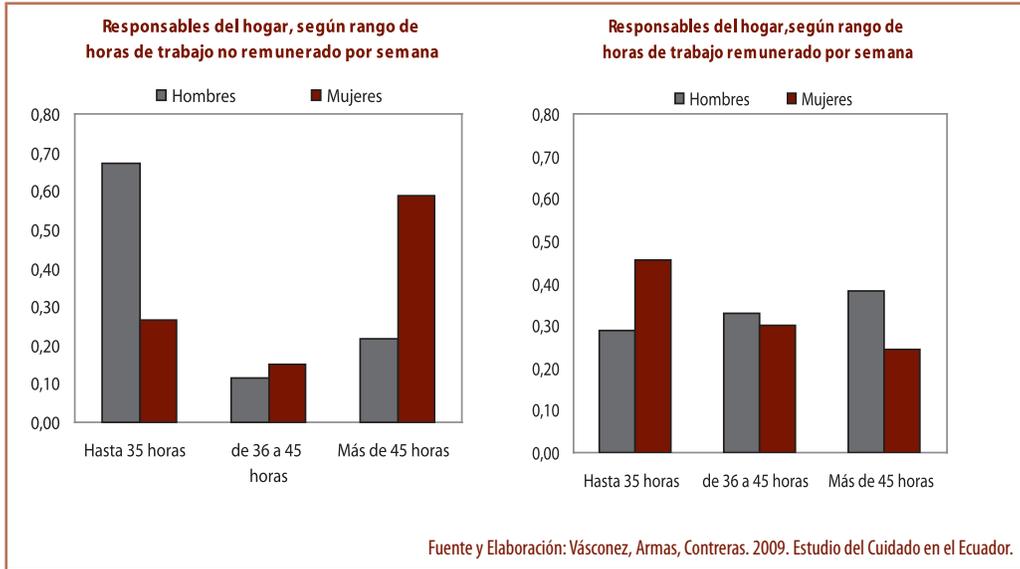
La carga global de trabajo de las mujeres responsables del hogar es mayor que la de los hombres cuidadores. (Gráfico No. 33)

¹⁷ Subempleo Visible o subempleo por insuficiencia de horas, existe cuando las horas de trabajo de una persona ocupada son insuficientes en relación con una situación de empleo alternativo que esta persona desea desempeñar y está disponible para hacerlo. Tomado de INEC, Banco Central. 2007. Nueva Metodología y Cálculo de los Indicadores de Empleo, Desempleo y Subempleo. Quito Ecuador. Mimeo.

¹⁸ Tomado de INEC, Banco Central. 2007. Nueva Metodología y Cálculo de los Indicadores de Empleo, Desempleo y Subempleo. Quito Ecuador. Mimeo.

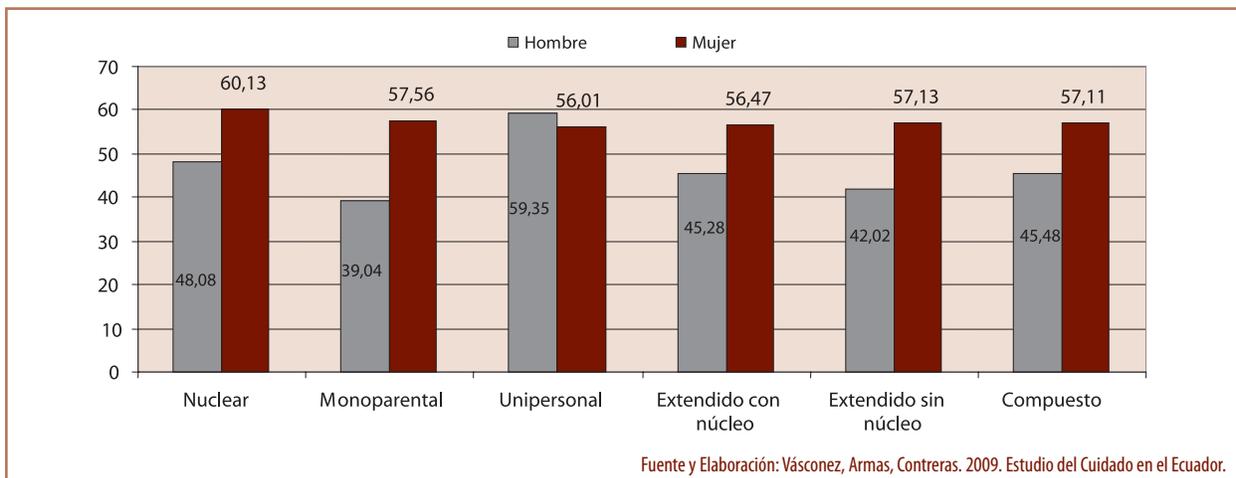
¹⁹ Salario Unificado Legal para el 2007 era: Trabajadores en general \$ 170, Empleadas Domésticas \$ 120, valores que se actualizan cada año por el Consejo Nacional de Salarios en función de lo dispuesto en el Código de Trabajo. Para los Empleados Públicos \$350, de acuerdo a las disposiciones de la SENRES.

Gráfico 33: Responsables del hogar por sexo según rango de horas semanales de trabajo remunerado y no remunerado. 2007



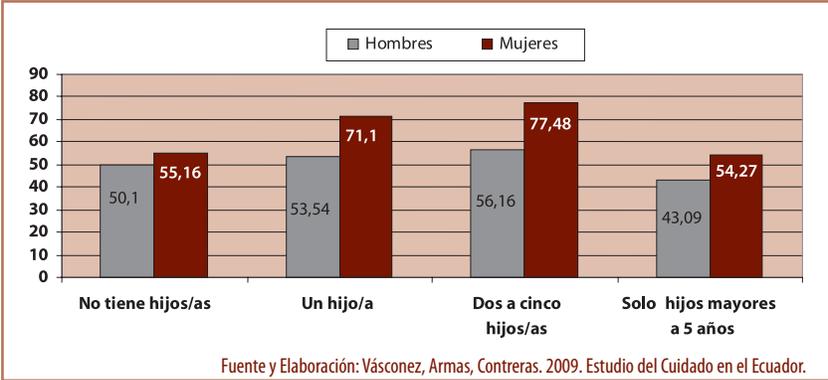
El tiempo de provisión de cuidados se incrementa de acuerdo al tipo de familia y al número de hijos/as, a pesar que los cuidadores hombres intervienen en las tareas no remuneradas, su dedicación es menor no sólo porque son pocos hombres que proveen cuidado sino también porque dedican menos tiempo que las mujeres, como se observa en todos los tipos de hogar.

Gráfico 34: Distribución porcentual de las personas responsables del hogar según sexo, tipos de familia y horas semanales de trabajo no remunerado. 2007



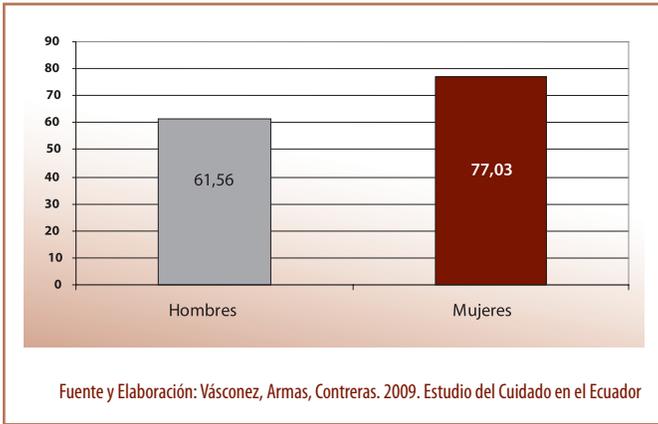
La provisión de cuidado para las familias con más hijos/as y con hijos/as menores de cinco años significa al menos 10 horas más de trabajo no remunerado semanal para las mujeres que para los hombres cuidadores/as (Gráfico No. 35), sin considerar que la responsabilidad por el cuidado y bienestar del infante es de la mujer.

Gráfico 35: Distribución porcentual de las personas responsables del hogar según sexo, numero de hijos y horas semanales de trabajo no remunerado. 2007



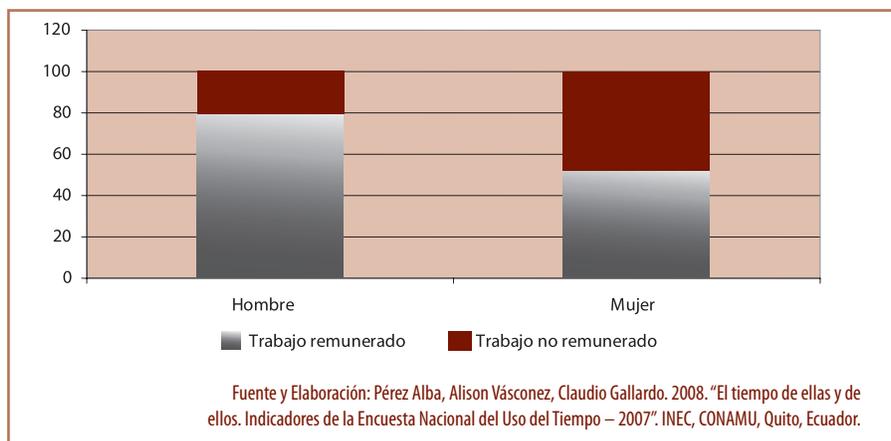
Hasta aquí se han presentado los datos exclusivamente de las personas que son las responsables del hogar porque dedican la mayor cantidad de horas a las tareas no remuneradas. Sin embargo, si consideramos la población general, para el cálculo de la carga global de trabajo que es la sumatoria del trabajo remunerado y no remunerado, utilizando los promedios, a nivel nacional, las mujeres dedican 16 horas semanales más de trabajo que los hombres como señala el gráfico No. 36.

Gráfico 36: Carga global de trabajo por sexo.



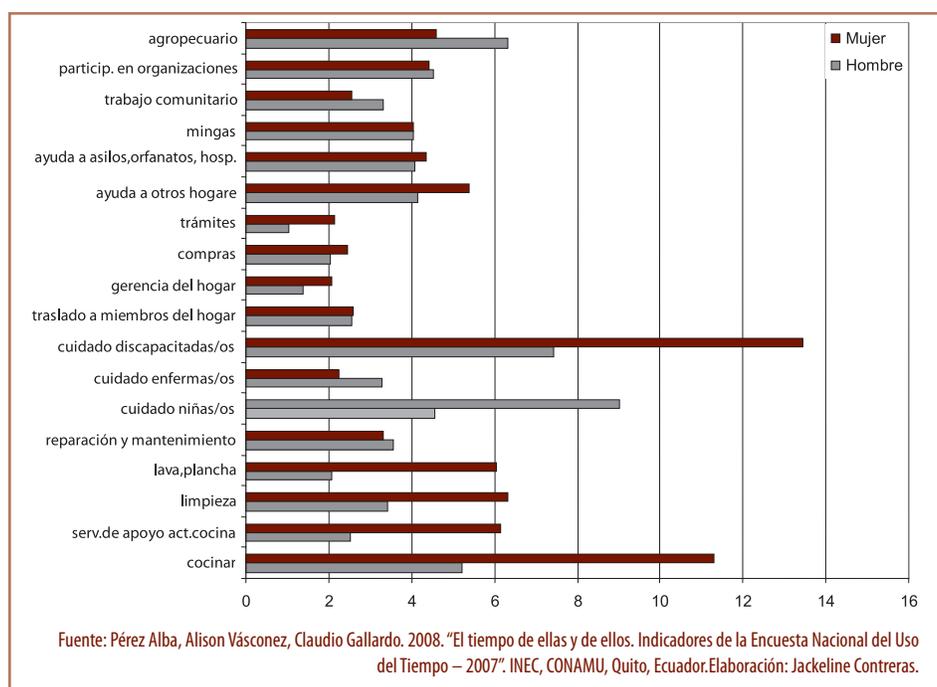
La mitad de este tiempo para las mujeres está compuesto por trabajo que no es remunerado, a diferencia del tiempo de los hombres que el 80% lo dedican a trabajo remunerado. (Gráfico 37).

Gráfico 37: Distribución porcentual de trabajo remunerado y no remunerado por sexo



Las mujeres están especializadas en el trabajo de cuidado, los hombres participan en las tareas como apoyo, por ejemplo en las actividades de la cocina, el 73% de personas que sirven de apoyo son hombres. De la misma forma los hombres dedican mayor tiempo de cuidado al grupo de enfermos, sin embargo, para tareas más intensivas en tiempo de cuidado como cuidado a discapacitados las mujeres dedican, 1.8 veces más tiempo que los hombres. La dedicación, mayor de tiempo en definitiva significa que la mujer es la responsable del cuidado. (Gráfico No. 38)

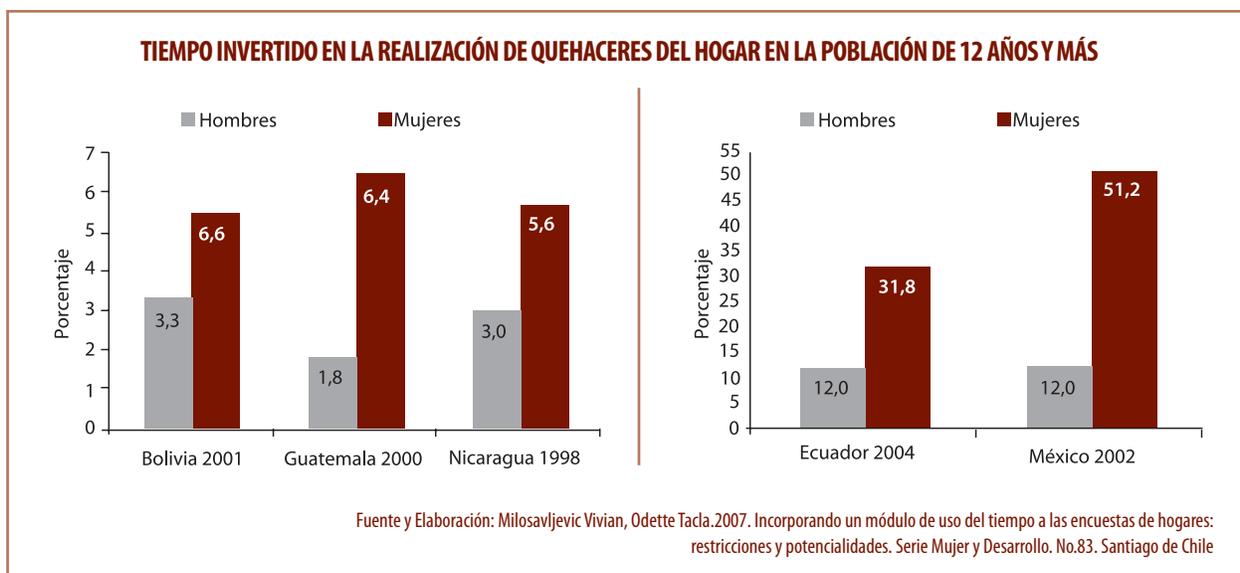
Gráfico 38: Horas semanales de participación en diversas actividades no remuneradas por sexo. 2007



En términos generales como se ha señalado las mujeres son las que se dedican en mayor número y dedican más tiempo al cuidado, esta situación es similar en otros países de la región de acuerdo al análisis comparativo que realizó Vivian Milosavljevic Odette Tacla²⁰. Sin embargo, los datos recogidos para la comparación son anteriores a las dos encuestas del uso del tiempo que se han levantado en el Ecuador.

En los países que tomaron la información con referencia al día anterior que están representados en el gráfico No. 39 de la izquierda, el tiempo promedio diario de dedicación de las mujeres al trabajo de “quehaceres domésticos” va del 50% al 25% más que el que dedican los hombres. En países como México y Ecuador que tomaron como referencia la semana el tiempo que las mujeres dedican es mayor al menos en un 20% en relación a los hombres.

Gráfico 39: Distribución porcentual de personas menores de 12 años dedicadas a la realización de quehaceres domésticos por sexo en países seleccionados (Nicaragua, Bolivia, Guatemala, Ecuador y México)



²⁰ Milosavljevic Vivian, Odette Tacla. 2007. Incorporando un módulo de uso del tiempo a las encuestas de hogares: restricciones y potencialidades. Serie Mujer y Desarrollo. No.83. Santiago de Chile. El algoritmo utilizado para su cálculo se obtuvo respetando el criterio de los distintos países sobre las actividades específicas que conformaban los “Quehaceres Domésticos”. Así en Bolivia, se utilizó la única variable existente referida al “tiempo total dedicado el día anterior” a dichos quehaceres; en el caso de Ecuador, la base de datos tiene incorporada la variable “horas en quehaceres domésticos”; para los casos de Guatemala y Nicaragua, se conformó el algoritmo sumando las variables del submódulo “mantenimiento del hogar”, y finalmente en México, se usó el criterio del INEGI, sumando el “tiempo semanal de las subactividades constitutivas del trabajo doméstico”.

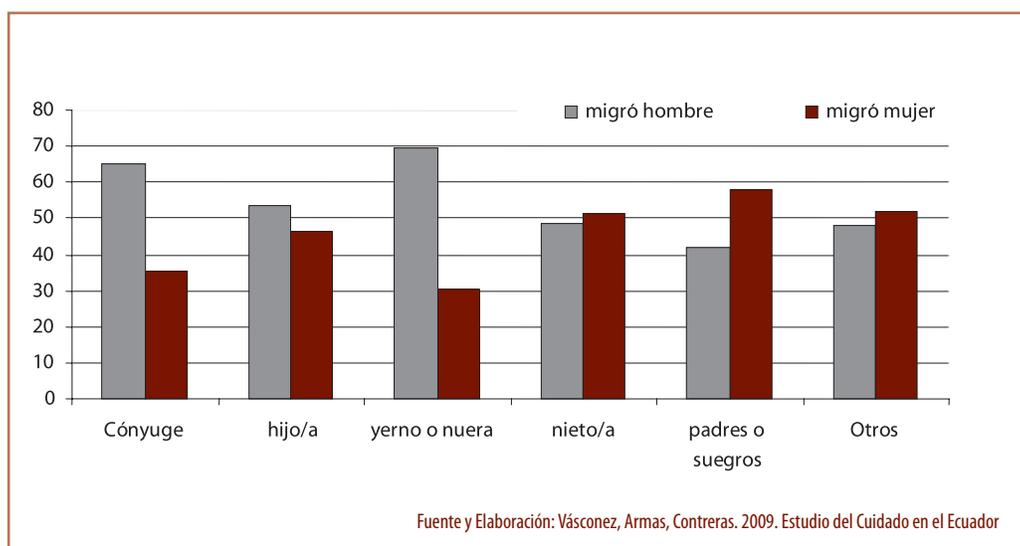
Como una forma inicial de estandarización de los resultados globales, tanto en términos de participación de los individuos, como en el tiempo que estos invierten en los quehaceres domésticos, se optó por presentar el tramo de edad acotado a la población de 12 años y más.

2.3.2 Distribución del tiempo en hogares donde uno de los miembros ha migrado

El objetivo de esta sección es revisar la distribución del tiempo en los hogares donde uno de los miembros migró, de tal manera que permita evidenciar si existen cambios en los patrones de distribución del tiempo de hombres y mujeres como resultado de la migración. Por tanto, la atención está en los miembros de los hogares que quedaron a cargo de la provisión de los cuidados en Ecuador como país de origen.

El 7% de los hogares encuestados en la EUT 2007, tenían un miembro migrante. De ellos el 54,28% señaló que migró un hombre y el 45,72% migró una mujer, las personas que migraron en el 60,55% de los hogares señalaron que eran hijos/as del jefe de hogar.

Gráfico 40: Distribución porcentual de la persona que migró según parentesco con la que permanece a cargo. 2007



Es relevante el parentesco de la persona migrante con el jefe de hogar porque a partir de ello se puede determinar quién se quedó a cargo de los hijos/as, es decir quién asumió la provisión de cuidado, así (gráfico 40) se observa que cuando migró un hombre, se quedó una cónyuge mujer, un hijo o hija o una nuera en mayor proporción. Cuando migró una mujer se quedaron en mayor proporción, padres, madres o suegros.

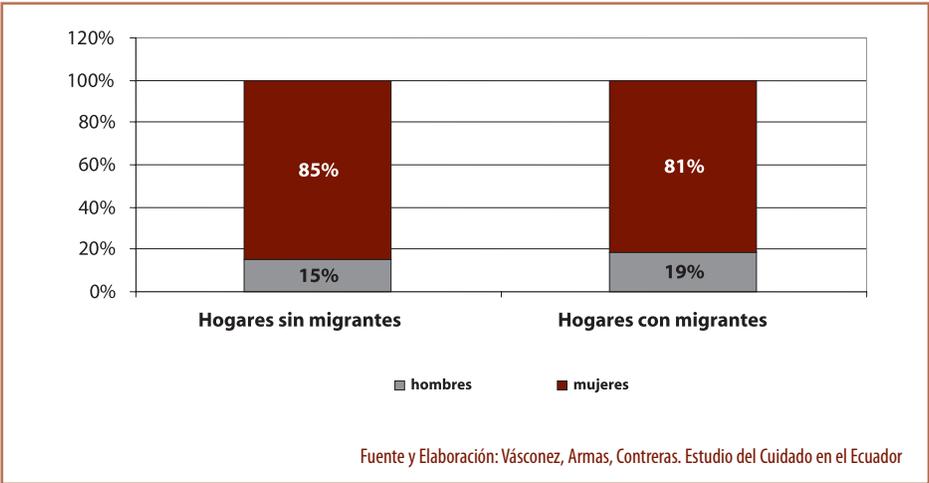
Como se había señalado, la mayor demanda de cuidado en el Ecuador proviene de los menores de 18 años. El 63% de los hogares con migrantes no dejaron hijos/as menores de 18 años y el 37% dejaron menores de 18 años. Del grupo que dejaron menores de 18 años en el 43% migró una mujer y en el 57% migró un hombre.

Gráfico 41: Distribución porcentual del hogar con migrantes que dejaron menores de 18 años según sexo del migrante. 2007



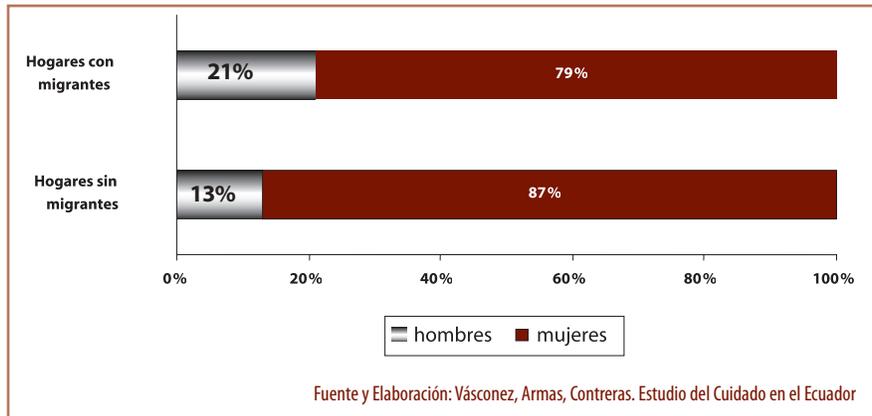
En los hogares con migrantes la persona “responsable del hogar”, en el 19% de hogares es un hombre mientras y en el 81% es una mujer. (Gráfico No.41). En relación a los hogares sin migrantes se puede señalar una mínima diferencia, en donde se encuentran más hombres dedicados a las tareas del hogar, (4% más), tal observación debería ser investigada con mayor detalle determinando el tipo de familia en la que están inmersos, sin embargo desde la información cuantitativa no se puede fragmentar más la base de datos, si se quiere contar con representatividad de los mismos. Con la información cualitativa se podría recuperar estos aspectos.

Gráfico 42: Distribución por sexo de la persona cuidadora según pertenezca o no a un hogar con algún miembro migrante. 2007



²¹ determinado por el tiempo dedicado a las tareas no remuneradas.

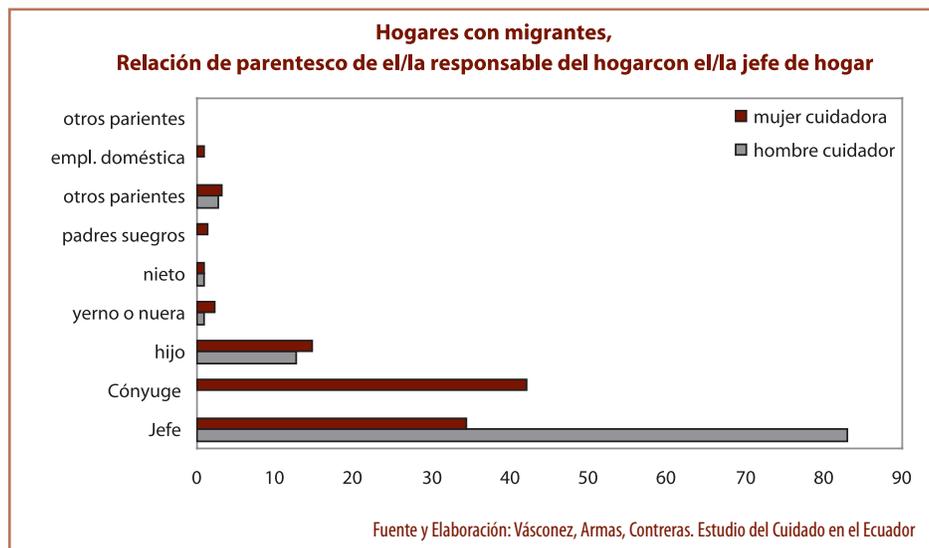
Gráfico 43: Distribución por sexo de las personas cuidadoras menores de 18 años según pertenezca o no a un hogar con algún miembro migrante. 2007



Es de resaltar que a diferencia de los hogares sin migrantes, en el grupo de cuidadores menores de 18 años, el 79% son cuidadoras mujeres y el 21% son cuidadores hombres, lo que subraya la tendencia que se había señalado que los hombres cuidadores tienen mayor proporción en los hogares con migrantes. (Gráfico No.43).

Las mujeres que proveen cuidado en los hogares con migrantes son hijas, esposas y jefas de hogar, en tanto que los hombres cuidadores son jefes de hogar e hijos, en su mayoría. Es de resaltar que en las categorías que se consultan esta la de empleada

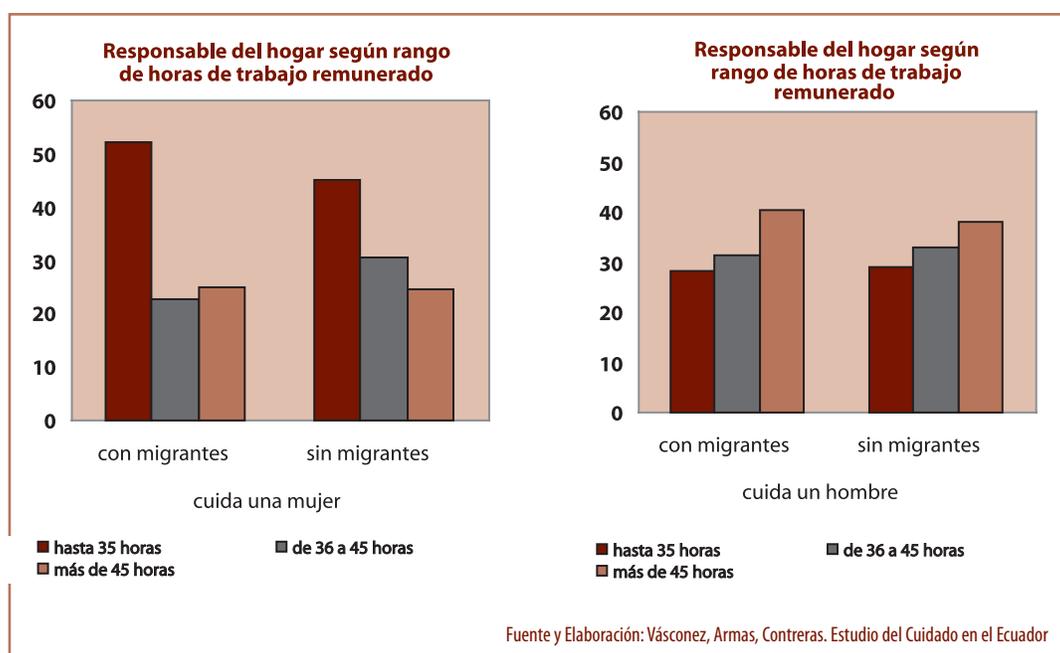
Gráfico 44: Distribución por sexo de las personas cuidadoras según parentesco y sexo del jefe de hogar



Doméstica se aplica en menos del 1% de los casos, en estas situaciones, se ha contratado una empleada para cubrir la provisión de cuidados del hogar con migrantes.

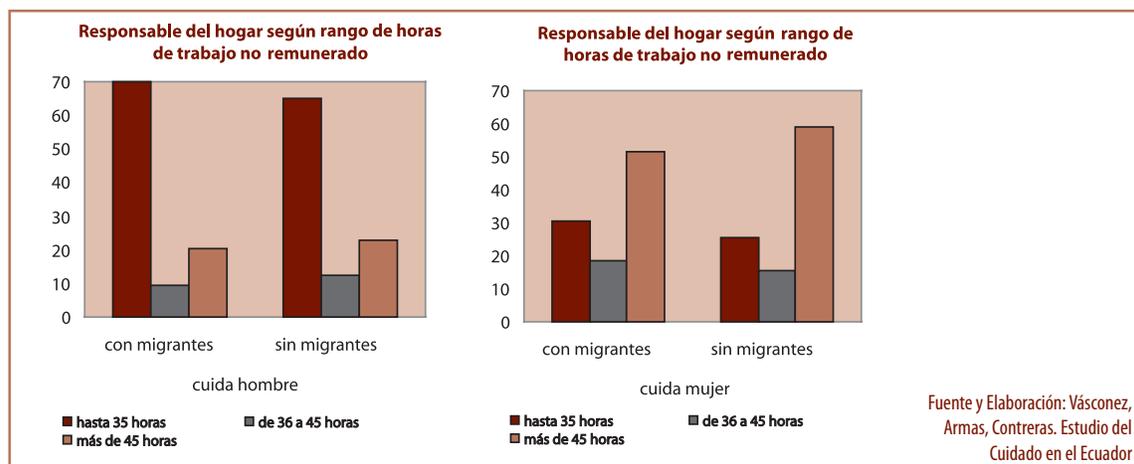
Considerando como rangos de clasificación las jornadas de trabajo en el Ecuador, que es 40 horas semanales, se observa que cuando el responsable del hogar es hombre existe una mínima diferencia en la distribución del tiempo de hogares con migrantes y sin migrantes, en el tiempo dedicado al trabajo remunerado. (Gráfico No.45).

Gráfico 45: distribución porcentual de personas responsables del hogar por sexo según rango de horas de trabajo no remunerado según pertenezca o no a un hogar con algún miembro migrante. 2007



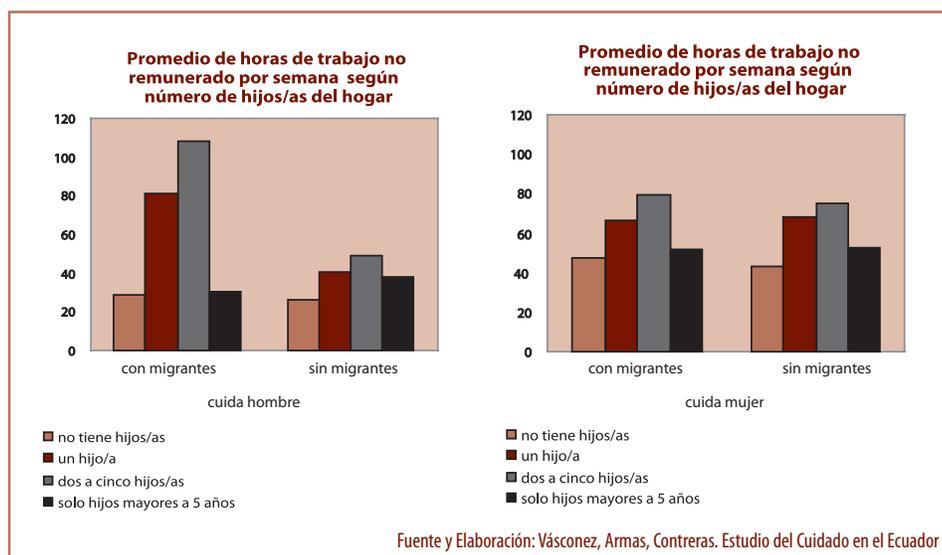
Las cuidadoras mujeres, como se había señalado tienen especialización por el trabajo no remunerado lo que no cambia con la migración de un miembro. Cabe explorar en estudios próximos, que tipo de ayudas reciben en los hogares con migrantes las cuidadoras que trabajan más de 45 horas.

Gráfico 46: distribución porcentual de personas responsables del hogar por sexo según rango de horas de trabajo remunerado según pertenezca o no a un hogar con algún miembro migrante. 2007



Como se había señalado el tiempo de trabajo de las cuidadoras depende del número de hijos/as y dependientes del hogar entre otras cosas, sin embargo, en el caso de los hogares con migrantes esta carga se incrementa, lo que en tiempo significa en promedio tres horas de trabajo más cuando cuida una mujer y hasta el doble del tiempo que el hombre cuidador dedica cuando tiene a cargo un hijo y de dos a cinco hijos. Esta observación afirma que en los hogares con migrantes existe mayor participación de los hombres en tareas de cuidado. Aunque cabe recordar que los hombres representan el 21% de las personas que proveen cuidado, en los hogares con migrantes.

Gráfico 47: Promedio de horas de trabajo no remunerado según número de hijos del hogar y pertenencia o no a aún con algún miembro migrante y sexo de la persona responsable.



Adicionalmente, existe una mayor cantidad de hombres como cuidadores en los hogares con migrantes, ellos son jefes de hogar e hijos, y sobre todo están presentes en hogares con un hijo o con dos a cinco hijos. Sin embargo, este hallazgo no modifica los patrones de distribución del tiempo en que las mujeres son las especializadas en el trabajo de cuidado, lo que se confirma con el tiempo que dedican y con el número de ellas que participa en estas tareas.

Las mujeres que en mayor medida se dedican al cuidado son las que pertenecen a los quintiles 4 y 5, que de acuerdo a la caracterización del grupo de cuidadores son mujeres mayores de 46 años, de ellas al menos el 50% recibe dinero por remesas. Esto establece una diferencia con los hogares donde no existen miembros migrantes, ya que en ellos la mayor proporción de cuidadoras son las mujeres de entre 25 a 35 años de edad que pertenecen al quintil uno.

3. NODOS DE VULNERACIÓN DE DERECHOS

Finalmente, en esta sección se propone interpretar la información recogida a partir de concebir la existencia del derecho a recibir cuidado, a proveer cuidado y a elegir sobre este, resumiendo los resultados obtenidos. De esta manera, se busca interpretar el acceso a estos derechos en función de los nodos de vulneración principales.

3.1 Derecho a recibir cuidado- Derecho a elegir sobre los cuidados

El derecho a recibir cuidado esta relativamente satisfecho únicamente para las poblaciones pobres. En los grupos poblaciones que cumplen con alguna característica que implique dependencia en función de su edad (personas mayores) o de discapacidad, su derecho a recibir cuidado depende del quintil de ingreso al que pertenezca. Es decir, se prioriza el requisito de tener bajos ingresos por encima de otros relativos a la edad o a diversas discapacidades.

Así, la mayor parte de los programas sociales tienen como población objetivo a los niños, niñas y adolescentes pobres mientras que solo muy pocos están destinado a discapacitados y a personas mayores. Entre los primeros, se priorizan los programas de alimentación y nutrición y otros mas integrales como los de desarrollo infantil que incluyen servicios de guardería pero solamente para niños y niñas menores de 5 años. Todos los programas sociales estatales están destinados a poblaciones de los quintiles 1 y 2. Por lo tanto, se cubren las necesidades especiales características de estas poblaciones "dependientes" como el derecho de nutrición adecuada y de desarrollo infantil integral. En estos últimos (menores de 5 años pobres) se garantiza parcialmente el derecho de cuidado a través de los servicios de guardería en centros infantiles.

La vigencia de la focalización demuestra la ausencia de una reorientación de la política social (como en otros los países de la región que la dirigen a la seguridad social) y el mantenimiento de la política asistencialista de los años ochenta y noventa.

Hay cierta privatización o mercantilización del cuidado que obedece sobre todo a que la oferta educativa estatal para edades tempranas es insuficiente y esta destinada solamente a hogares pobres. Sin embargo, la mayor parte del cuidado es provisto por el trabajo no remunerado de las mujeres al interior del hogar. En este sentido, no se cubre el derecho a elegir sobre el cuidado porque la opción de que lo haga el estado no esta presente sino se pertenece a una población pobre.

En definitiva, se están vulnerando los derechos que tienen todas las personas a recibir cuidado porque solo se toman en cuenta a las poblaciones pobres o indigentes.

Por lo tanto, en el caso de Ecuador, como las políticas sociales han estado direccionadas a atender a poblaciones que se reconocen como particulares o dependientes (en estos términos) por sus ingresos o sus necesidades básicas insatisfechas, uno de los cuestionamientos del documento es justamente ampliar el abanico de poblaciones que requieren cuidado pensando en considerar al cuidado como una necesidad social universal. Así, la discusión posterior para el dialogo político, podrá ser quien debe hacerse cargo de quien, cuales poblaciones debe priorizar el estado (si es que debe hacerlo con alguna) cuales tiene mayor capacidad de provisión el mercado, cuales son las articulaciones que deben hacerse entre estado, familia y mercado.

La tendencia de los últimos años a intentar incorporar la vida de las personas como uno de los ejes de la agenda a través del incremento en la inversión social abre la posibilidad de discutir de caras al dialogo político la formas en que funciona el régimen de bienestar ecuatoriano en su relación con el cuidado.

En cuanto al derecho de recibir cuidado de la población migrante, las poblaciones menores de 18 años que tienen miembros migrantes, dedican más tiempo a proveer cuidado en comparación con las poblaciones sin miembros migrantes. En dos de cada 10 hogares, no se ejerce este derecho a recibir cuidado ya que el grupo de menores de 18 años son los que proveen cuidado, no los que reciben, ya que dedican la mayor cantidad de tiempo a estas tareas.

En cuanto a la recepción de cuidados institucional para las familias migrantes, estas no se ubican mayormente en los quintiles identificados como grupos objetivos de las políticas sociales por lo tanto no esta cubierto su derecho de recibir cuidado. Sin embargo, el acceso de hogares con migrantes que tienen menores de edad, a los programas de alimentación en edad escolar (almuerzo y desayuno escolar) es de 4% en comparación con el 7% que corresponde a los que no tienen migrantes, lo que no es una cifra menor.

En este caso se requeriría que se investigue más sobre los hogares con miembros migrantes que reciben este beneficio, ya que de acuerdo a las observaciones, un hogar con miembros migrantes puede pertenecer a un quintil diferente, del que pertenecía la persona que migró (que mayoritariamente pertenece a quintiles no pobres) Tal situación podría ser debido a varias situaciones diversas, una posible explicación es que no se envían remesas para las familia u otra es que estas remesas no redundan en el incremento del bienestar de las mismas ni en el acceso al derecho de elegir cuidado en el mercado.

En cuanto a la recepción de cuidados en las familias con migrantes desde el tercer sector, es de destacar que a partir del aumento de la emigración en el país y de su visibilización, muchas ONGs, fundaciones y gobiernos locales comienzan a tener como eje de sus políticas las temáticas migratorias. En este contexto, uno de los componentes claves lo constituyen los programas que tienen por objeto la protección de los migrantes y sus familias. Sin embargo, en conjunto las iniciativas de apoyo a las familias con algún miembro migrante no tienen una amplia cobertura. Mayoritariamente están vinculadas a los apoyos psicosociales y no a servicios de

cuidado como tales. Así puede verse la concepción implícita de que los hijos de migrantes presentan una vulnerabilidad relacionada a la ausencia de padres o madres en la mayoría de los casos por su ausencia. Sin embargo, no se está pensando en ofrecer servicios de cuidado que se adapten a estas condiciones ni siquiera desde el mercado sino que todos están asociados a los impactos afectivos que recaen en los hijos de padres y sobre todo madres viviendo en otro país.

Relacionado a esto, en el caso de las familias migrantes, nos parece interesante preguntarnos por los cuidadores, en particular sobre la vulnerabilidad en el ejercicio de su derecho a recibir cuidado. En este sentido, no hay servicios ni del mercado, ni del tercer sector y menos del estado que ofrezcan una provisión acorde con las necesidades de esta población.

3.2 Derecho a proveer cuidado

3.2.1 Derecho a no cuidar- Derecho a elegir sobre los cuidados

No se reconoce el derecho de que el cuidado pueda ser proveído fuera de la familia y por varones. Así 8 de cada 10 ecuatorianos/as responsables del cuidado son mujeres en diversas relaciones de parentesco. El tiempo de cuidado proveído fuera de la familia se considera complementario y su accesibilidad está en relación directa a las condiciones de ingreso que tienen los miembros del hogar. La asignación de tareas de cuidado en forma casi exclusiva a las mujeres determina que su carga global de trabajo sea mayor y que tenga una mayor proporción de trabajo no remunerado.

Como consecuencia de esto, también en los servicios estatales de cuidado, son las mujeres madres las que están priorizadas como proveedoras de cuidado a través del trabajo no remunerado de voluntarias, de las llamadas “madres comunitarias”. Se vulnera el derecho de las mujeres a no cuidar, ya que los programas sociales incorporan a éstas en su rol de madre cuidadora y no como receptora de cuidados.

En los hogares con miembros migrantes la situación no cambia en cuanto al derecho de provisión de cuidado fuera de la familia, sin embargo existe en estos hogares, más hombres involucrados en las tareas de cuidado de menores, según se identificó a través del tiempo dedicado al cuidado. En estos hogares, se produce una reorganización familiar de los cuidados, siendo una de las modalidades que los menores queden a cargo del padre. Sin embargo, hay que subrayar que ellos representan el 20% del total de las personas que proveen cuidado en general.

El no reconocimiento del derecho a proveer cuidado fuera de la familia, provoca que no se reconozca el derecho de las cuidadoras a recibir un salario por las tareas de cuidado. Esta situación podría modificarse en algunos casos de los hogares con migrantes, ya que se recibe una remesa que sirve como una remuneración del trabajo de cuidados de quién se queda a cargo, con lo cual ésta transferencia de dinero,

favorecería a que se ejerza el derecho de las cuidadoras a recibir un salario. De acuerdo a la exploración con el uso del tiempo, al menos la mitad de las mujeres que proveen cuidado en hogares con migrantes, reciben remesas.

3.2.2 Derecho a cuidar- Conciliación vida laboral y familiar

En el caso de Ecuador, no hay una política clara de conciliación. Por el contrario, solo un artículo en el Código Laboral sobre Guardería Infantil y Lactancia intenta reglamentar sobre la temática. Así en las empresas permanentes que tengan cincuenta o más trabajadores debe establecerse un servicio de guardería infantil a cargo del empleador. Si este servicio no se encontrase disponible las empresas deben reducir la jornada a seis horas durante los 9 meses posteriores al parto. Esta reglamentación del código laboral es el único elemento de conciliación en el marco legal del país.

Sin embargo, la nueva constitución en el 2008 plantea nuevos desafíos a este escenario legal al reconocer el trabajo de auto sustento y de cuidado pero sobre todo al promover la realización de acciones a favor de la conciliación familia-trabajo impulsando la institucionalización de la misma a través de servicio de cuidado infantil, de atención a discapacidades, licencia por paternidad Finalmente busca fomentar un régimen de corresponsabilidad del cuidado a nivel social y de reciprocidad entre varones y mujeres.

Esta herramienta constituye un avance en la promoción de políticas de conciliación que vinculen corresponsabilidad y reciprocidad entre varones y mujeres en las responsabilidades familiares. Por lo tanto, será una de las consideraciones a tomar en cuenta en el dialogo político tendiente a discutir cómo lograr una reglamentación e implementación favorable de estas medidas constitucionales en el país. Un segundo desafío para el dialogo político es lograr una articulación entre las nuevas temáticas constitucionales relativas al cuidado y los temas migratorios buscando una asimilación del tema en las organizaciones sociales con el objetivo de que se incrementen las demandas de conciliación.

Unos de los problemas que surgen en la implementación de tales demandas es el gran porcentaje de trabajadoras en el empleo informal, tema que deberá ser tratado en las discusiones y que atentan contra el derecho de proveer cuidado. También existen diferencias en la cobertura a partir de diferencias étnicas, las mujeres indígenas y afro ecuatorianas tienen menor cobertura que las blancas y mestizas. El problema de la seguridad social continua siendo tan generalizado que aún personas ocupadas en trabajos formales y bajo dependencia laboral, no están cubiertas por protección social.

3.3. Derechos laborales

El no reconocimiento del derecho de las cuidadoras a recibir un salario por las tareas de cuidado, determina el tipo de empleos a los que mayormente acceden las mujeres en el mercado remunerado cuando

simultáneamente ejercen sus tareas de cuidado y se involucran en un trabajo remunerado. Las tareas remuneradas, a las que en la mayor proporción acceden no son de tiempo completo sino subempleo o figuran como inactividad. Estas actividades vulneran también el derecho de las cuidadoras a tener empleos con condiciones decentes que están determinadas por el acceso a beneficios sociales, protección y estabilidad. Además al estar más representadas en el sector informal, se enfrentan a deficiencias en los servicios de cuidado diario y de otros servicios públicos relativos al cuidado de las personas.

Los empleos en los que están sobre representadas son el empleo doméstico y las trabajadoras familiares no remuneradas, (95.81% y 63.69% respectivamente) las categorías de patrón (77,16%) y asalariado privado (63,29%) son masculinas con las consecuentes diferencias en términos de ingresos y condiciones laborales generales. Las categorías que mantienen una composición por sexo similar son las de cuenta propia y de asalariado de gobierno. Por tanto, aunque hay aumentos en la incorporación de mujeres en el mercado laboral y una participación equivalente en relación a la inserción de los hombres en el sector moderno y en el informal, las diferencias señaladas son indicativas de las significativas inequidades de género en el mercado laboral y que sus derechos a elegir cuidar están vulnerados porque los empleos a los que acceden están asociados a empleos de cuidado remunerado.

A estos patrones sexistas deben agregarse en Ecuador la marcada discriminación étnica que refuerza la segregación en tanto las poblaciones indígena y afro ecuatorianas son las que reciben menores remuneraciones. El ingreso medio de las mujeres indígenas es de 110 dólares mientras que el de los varones blancos es de 429, 300% más. A nivel nacional, el ingreso promedio de las mujeres representa el 78% del ingreso de los varones. Las mujeres reciben ingresos menores que los hombres en todas las etnias siendo la mayor brecha entre los y las indígenas y la menor brecha entre los afro ecuatorianos.

La Constitución de la República del Ecuador aprobada en el 2008, reconoce las tareas de cuidado no remuneradas como un trabajo que da derecho a beneficios sociales a quién lo realiza. Este es el marco jurídico de políticas que está siendo operacionalizado y que favorece para que la situación de los derechos vulnerados y no reconocidos en la provisión de cuidado mejore.

Bibliografía

- Aguirre Rosario, Karina Batthyany. 2003. Uso del Tiempo y Trabajo no remunerado. Encuesta en Montevideo área metropolitana 2003. UNIFEM, Universidad de la República del Uruguay. Montevideo
- Arriagada, Irma (2007) "Transformaciones familiares y políticas de bienestar en América Latina". En Familias y políticas públicas en América Latina. Una historia de desencuentros. Santiago de Chile CEPAL-UNFPA.
- Armas, Amparo (2008a) La situación de las mujeres ecuatorianas: una mirada desde los derechos humanos. Ministerio de coordinación de desarrollo social. Unidad de análisis e información. SIISE. Consejo Nacional de las mujeres.
- Quito, Ecuador
- ----- (2008b) Empleo Público en el Ecuador: una mirada desde el género. Consejo Nacional de las mujeres, Fundación Friedrich Ebert, Instituto Latinoamericano de Investigaciones sociales, Internacional de Servicios públicos, y Secretaria Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del sector público.
- CEPAL (2008) Panorama social de América Latina 2008, Santiago de Chile. CEPAL.
- CEPAL (2007a). Documento preparatorio para la X Conferencia Regional de la Mujer en América Latina y el Caribe. (Quito Ecuador 6-9 agosto 2007)
- CEPAL, (2007b). Estudio sobre la protección social de la tercera edad en Ecuador. En el marco del convenio entre la secretaria técnica del ministerio de coordinación de desarrollo social de Ecuador y la Comisión económica para América Latina y el Caribe. CEPAL
- CEPAL, (2007c). Envejecimiento y desarrollo en una sociedad para todas las edades. Síntesis del "Informe sobre la aplicación de la Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento", presentado en la segunda Conferencia regional sobre envejecimiento, celebrada en Brasilia, Brasil, del 4 al 6 de diciembre de 2007.
- Clark, Kim 2001. Género, raza y nación: la protección de la infancia en el Ecuador (1910 - 1945) en Herrera, Gioconda. Compiladora. Antología de estudios de género. FLACSO-Sede Ecuador. Ecuador
- Coronel, Valeria 2009...en Kingman, Eduardo, compilador Historia social urbana: espacios y flujos. FLACSO - Sede Ecuador: Ministerio de Cultura del Ecuador. Ecuador.
- Durán Heras María Ángeles. "Dependientes y Cuidadores el desafío de los próximos años". Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. No. 60. España
- Egúez, Pilar (2005). Mujeres y población. En Prieto, Mercedes. Editora. Mujeres ecuatorianas: entre las crisis y las oportunidades 1990-2004. FLACSO sede Ecuador. Ecuador.
- Encuesta del uso del tiempo Ecuador.2005. CONAMU, INEC, UNIFEM, OPS/OMS, UNIDAD DE GÉNERO MUNICIPIO DE QUITO. 2006. Quito Ecuador.
- Grupo Faro (2008) Cómo va la Inversión Social No 22. Fecha 12/06/08. Grupo FARO-UNICEF
- Grupo Faro (2007a) Cómo va la Inversión Social, Presupuesto Inicial del Estado 2007. Junio del 2007, Nro. 19. Grupo FARO-UNICEF. Quito, Ecuador
- Grupo Faro (2007b) Como va la inversión social, Octubre del 2007, Nro. 20. Grupo FARO-UNICEF. Quito, Ecuador
- INEC, Banco Central. 2007. Nueva Metodología y Cálculo de los Indicadores de Empleo, Desempleo y Subempleo. Quito Ecuador. Mimeo
- Marco, Flavia (2006) El cuidado de la niñez en Bolivia y Ecuador: derecho de algunos, obligación de todas. CEPAL. Santiago, Chile
- Martínez Franzoni, Juliana (2009). Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familias. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Milosavljevic Vivian, Odette Tacla.2007. Incorporando un módulo de uso del tiempo a las encuestas de hogares: restricciones y potencialidades. Serie Mujer y Desarrollo. No.83. Santiago de Chile.
- Naranjo, Mariana 2008. Inversión Pública en Revista de Instituto de investigaciones económicas de la Universidad Católica. Quito, Ecuador
- Pérez Alba, Alison Vásconez, Claudio Gallardo. 2008. "El tiempo de ellas y de ellos. Indicadores de la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo – 2007". INEC, CONAMU, Quito, Ecuador.
- Rodríguez Vignoli, Jorge (2004) Migración interna en América Latina y el Caribe: estudio regional del período 1980-

- 2000. CELADE Serie población y desarrollo Nro. 50. Chile.
- Senplades (2007) II Informe Nacional de los objetivos de desarrollo del milenio, Ecuador 2007. Alianzas para el desarrollo. Senplades, Ecuador.
- UNFPA, Estado de la población mundial, 2006 Hacia la esperanza. Las mujeres y la migración internacional
- Vásconez Alison, Amparo Armas, Jackeline Contreras, 2009. Estudio del cuidado en Ecuador. Trabajo remunerado y no remunerado. CONAMU, INEC, UNIFEM AECI. Quito, Ecuador. Versión preliminar no publicada.
- Zapata Daniela. 2007. Indicadores para el cumplimiento de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Serie Mujer y Desarrollo. No. 91. CEPAL Santiago de Chile.

Fuentes estadísticas

- Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo diciembre 2007 y diciembre 2008.
- Encuesta de Uso del Tiempo 2007
- Encuesta de Condiciones de Vida (Quinta Ronda 2005-2006)
- Censo 2001, extraído de consultas integrales de web de INEC
- Censo 1990, extraído de consultas integrales de web de INEC
- Fascículos provinciales con datos de censo y de encuesta de condiciones de vida extraídos de página web de INEC.
- Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador. Versión 4.5. Año 2008

Páginas web consultadas

- Ministerio de Inclusión económica y social: www.mies.gov.ec
- Consejo Nacional de discapacidades: www.conadis.gov.ec
- Instituto Nacional de Estadísticas: www.inec.gov.ec

Financiado por:

